联 合 国 S/2021/409



安全理事会

Distr.: General
26 April 2021
Chinese
Original: English

2021 年 4 月 27 日秘书长给安全理事会主席的信

谨依照安全理事会第 1031(1995)号决议随函附上我收到的波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表关于《波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定》执行情况的第 59 次报告，该报告所述期间为 2020 年 10 月 16 日至 2021 年 4 月 15 日(见附件)。

请提请安全理事会成员注意该报告为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

21-05527 (C) 120521 140521



附件

2021 年 4 月 20 日波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表给秘书长的信

安全理事会第1031(1995)号决议请秘书长向安理会提交负责监测波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定执行情况高级代表根据《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》附件 10 和 1995 年 12 月 8 日和 9 日伦敦和平执行会议结论提出的报告，据此，我谨递交高级代表的第 59 次报告。请将此报告分发给安理会成员审议为荷。

这是我自 2009 年 3 月 26 日就任波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表和欧洲联盟特别代表以来向秘书长提交的第 25 次定期报告。本报告所述期间为 2020 年 10 月 16 日至 2021 年 4 月 15 日。

如果你或任何安全理事会成员需要报告之外的任何其他信息或对报告内容有任何问题，我将乐于提供相关信息。

波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表

瓦伦丁·因兹科(签名)

负责监测波斯尼亚和黑塞哥维那和平协定执行情况高级代表提交联合国秘书长的第 59 次报告

摘要

本报告所述期间为 2020 年 10 月 16 日至 2021 年 4 月 15 日。2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行在全球暴发已有一年多，波斯尼亚和黑塞哥维那正处于最新一波传染高峰，每天新增病例和死亡人数创历史新高，特别是在萨拉热窝地区。已在大多数地区重新实施宵禁等限制性措施。疫苗仅有少量流入，主要来自捐赠，而协调一致的免疫努力仍处于非常早期的阶段。截至 2021 年 4 月 15 日，自 2020 年第一波疫情暴发以来，波斯尼亚和黑塞哥维那总共报告有约 182 000 例 COVID-19 确诊病例和约 7 250 例病毒致死案例。

必须指出，波斯尼亚和黑塞哥维那并不是世界上唯一在采购疫苗和推出疫苗接种计划方面遭遇困难的国家，但这场疫情继续暴露出该国严重的职能失调，波斯尼亚和黑塞哥维那的政治领导人和当局往往没有选择采用统一、协调的抗疫方针，缓解疫情对民众和经济的影响，而热衷于彼此之间争获政治得分。这导致了这样一种情况，即国家一级有关当局没有采取措施，各个实体采取了单边和不协调的措施，因此，波斯尼亚和黑塞哥维那不同地区采取了不同的抗疫方案。公民感到沮丧，采取抗议行动，要求当局紧急作出努力，采购疫苗和采取其他措施来遏制疫情，否则就下台。

令人关切的是，塞族共和国当局——事实上在波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员、塞族主要政党独立社会民主人士联盟领导人米洛拉德·多迪克领导下——最近对高级代表办公室、我的前任的决定和我的继任者的任命等《和平总框架协定》基本要素以及波斯尼亚和黑塞哥维那的主权和领土完整提出了挑战，这是其旨在推翻改革和从国家手中夺回管辖权的长期政策的一部分，我在以往报告、包括 2016 年特别报告中对此有所阐述。3 月，塞族共和国国民议会就此方面通过了几项结论，其中还呼吁终止根据《和平总框架协定》附件 1-A 派驻波斯尼亚和黑塞哥维那的国际特派团军事部分。最令人不安的是，塞族共和国国民议会促请地方政治行为体就波斯尼亚和黑塞哥维那的未来进行讨论，并警告说，如果这一问题不能尽快提上议事日程，“就应启动关于和平解散的谈判”。

提及“和平解散”，还呼吁波斯尼亚和黑塞哥维那境内的国际军事存在撤出，这只能被诠释为威胁波斯尼亚和黑塞哥维那的主权和领土完整，从而威胁该国的和平与稳定，这肯定是该国许多公民对此的理解。我必须重申，和平执行理事会指导委员会一贯重申其对波斯尼亚和黑塞哥维那作为一个由两个实体组成的单一主权国家的领土完整和基本结构的明确承诺。波斯尼亚和黑塞哥维那地图将不会重新绘制。

塞族共和国领导人着力攻击《和平总框架协定》和波斯尼亚和黑塞哥维那国家，而此时的联邦却依然几乎不运作。2018 年 10 月大选距今已有两年半，新的联邦政府仍未任命，这在一个以法治为基础、实行自由公正选举的民主国家是不可想象的现象。

上届政府延续至今的现任政府缺少两名部长，继任者无法得以任命，因为主要的克族政党克族民主联盟(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)和主要的波斯尼亚克族政党民主行动党在选举改革问题上仍深陷僵局，前者誓言在达成协议之前不会支持联邦的任何新任命。我感到遗憾的是，这些要素之一已成为讨论另一个要素的前提条件。在民主社会中，组建行政当局应是所有政党的绝对优先事项。波斯尼亚和黑塞哥维那也不应例外。与此同时，联邦总理(民主行动党)和副总理(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)卷入腐败丑闻，因在疫情暴发之初采购 100 台呼吸机的行为可疑而受审，围绕这些呼吸机对于 COVID-19 重病例是否适用经常出现争议，主管当局正在对此进行调查。

国家一级则完全处于停滞状态，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议和波斯尼亚和黑塞哥维那议会的立法成品不多就证明了这一点。在本任期，除预算法外，只有一项新法律获得完全通过。过去几个任期的立法成品数量普遍下降，但这是最低数量的成品。

在这样的环境下，波斯尼亚和黑塞哥维那当局在实施“5 加 2”议程方面没有取得任何进展也就不足为奇，唯有布尔奇科特区例外，得以保持积极趋势。不仅在其他目标上没有进展，而且在关键领域还经常出现试图推翻现有改革的情况。

令人难以置信的是，在这种黯淡背景下出现了一些积极的新动向。

11 月，公民在联邦和塞族共和国各城市 2020 年地方选举中投票选举市长和地方议会以及布尔奇科特区议会。一个月后，莫斯塔尔市公民投票选举了莫斯塔尔市议会，这是 2008 年以来的首次选举。波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会在 COVID-19 疫情期间成功组织了连续两次选举，面对持续不断的针对该机构的政治攻击，考虑到适当的安全措施，为隔离选民组织了流动投票队，同时也对舞弊和违规行为举报做出迅速反应，这一工作值得赞扬。我继续反对任何企图破坏波斯尼亚和黑塞哥维那这一重要机构的专业性和合法性的行为。

最近的这些选举表明，负责组织选举的机构的良好用心不足以弥补制度上的缺陷。2021 年是选举改革的机会之窗，必须促成民主制度和人权办公室在 2018 年大选后提出的技术建议以及反腐败国家集团和欧洲委员会威尼斯委员会早先提出的建议得以落实。还需要通过波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》和《选举法》的修正案，才能执行欧洲人权法院在*塞迪奇和芬齐*组案中的裁决，并消除选举进程中基于族裔和基于居住地的歧视。所有这些变革都至关重要，必须以一种使选举制度更加透明和更加公开的方式予以落实。我已经明确表示，变革不能导致波斯尼亚和黑塞哥维那进一步的族裔或领土分裂。没有任何法律理由可以为这种分裂辩解。我坚信，*塞迪奇和芬齐*组案的落实为我们提供了一个历史性机会，借以使波斯尼亚和黑塞哥维那各个机构摆脱歧视，更趋于开放。

10 月，经常分裂的波斯尼亚和黑塞哥维那三方主席团成员纪念了在美利坚合众国俄亥俄州代顿草签《和平总框架协定》25 周年，他们发表了一份罕见的联合声明，表示致力于尊重该协定和波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》的规定，在波斯尼亚和黑塞哥维那创建一个为所有民族和公民量身定做的社会。

12 月，在我几次公开呼吁，包括 11 月我在联合国安理会发表讲话时呼吁塞族共和国当局从帕莱镇的学生宿舍移除印有已定罪战犯拉多万 • 卡拉季奇名字的牌匾后，这块牌匾最终被正式移除。

12 月还标志着波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队组建 15 周年，这是代顿后最有意义和最成功的改革之一。波斯尼亚和黑塞哥维那武装部队成员在世界各地的维和任务中表现出色。

3 月，布尔奇科特区当局通过了《防止利益冲突法》，表明了他们对改革的承诺，该法确立了明确的指导方针、报告要求和制裁措施，以确保公职人员的活动符合公众利益而不是个人利益。此项法律的颁布将加速布尔奇科特区其他着眼于善治的改革，确保负责任地使用公共资金，并为私营部门投资建立一个可喜的环境，所有这些都是良好例子，可以证明波斯尼亚和黑塞哥维那可以有所成就。

一. 导言

1. 这是我自 2009 年被任命为波斯尼亚和黑塞哥维那问题高级代表以来提交的第二十五次定期报告。报告叙述了在实现此前报告所述目标方面取得的进展，提供了实际形势信息、相关引述以及我对《和平总框架协定》在我有责任维护该协定民事方面的关键领域得以执行程度的公正评估。

2. 我继续着力根据《总框架协定》附件 10 和安全理事会相关决议执行我的任务。特别是，我继续鼓励波斯尼亚和黑塞哥维那当局在关闭高级代表办事处所需达到的五个目标和两个条件方面取得进展，这就意味着全面遵守《协定》。当局必须着力于全面遵守，否则就有可能使为执行该协定而实施的改革进一步倒退。高级代表办公室完全支持波斯尼亚和黑塞哥维那实现加入欧洲联盟的愿望，波斯尼亚和黑塞哥维那各机构所通过的决定反映了这一愿望。

二. 最新政治情况

A. 总体政治环境

3. 11 月 15 日，波斯尼亚和黑塞哥维那公民在 2020 年地方选举中为 143 个地方自治单位(直辖市、市和布尔奇科特区)进行投票选举。12 月 15 日，尽管选举进程中存在各种挑战和欺诈指控，特别是有关境外选民登记和邮寄选票的指控，波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会还是按照选举日之后 30 天内作出确认这一最后期限确认了地方选举结果。反对党在一些城镇地区不同程度地赢得了对主要执政党的选举胜利，尤其是在萨拉热窝和巴尼亚卢卡，但这一新情况并不会立即威胁到民主行动党、独立社会民主人士联盟和克族民主联盟(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)的总体主导地位，这三个政党仍然是波斯尼亚和黑塞哥维那最强大的政治力量。

4. 在主要政党中，民主行动党遭受的损失最大，在萨拉热窝州 9 个市的 5 个市长竞选和 7 个市议会选举中输给了以公民参与为导向、被称为“四党”的联盟，包括我们的党、人民与正义党、社会民主党和独立波斯尼亚和黑塞哥维那名单党。

5. 在塞族共和国事实上的首府巴尼亚卢卡和第二大城市比耶利纳的市长竞选中，与独立社会民主人士联盟结盟的现任市长出人意料地分别被反对党民主进步纲领党和塞族民主党的候选人赶下台。尽管如此，独立社会民主人士联盟仍然在塞族共和国大多数城市保持主导地位，而波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟在联邦内克族占多数的城市和直辖市受到的影响更小。

6. 波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会在塞族共和国三个地方自治政府发现有违规行为，这三个地方是斯雷布雷尼察以及多博伊和兹沃尔尼克。中央选举委员会最终确认了兹沃尔尼克的选举结果，但在 1 月份宣布斯雷布雷尼察和多博伊的选举结果无效。波斯尼亚和黑塞哥维那法院驳回了几起反对选举结果作废的上诉后，中央选举委员会宣布多博伊和斯雷布雷尼察的大多数投票站在 2 月份重新进行投票选举。聚集在“我家地址是斯雷布雷尼察”联盟旗帜下的波斯尼亚克

族/亲波斯尼亚政党反对中央选举委员会决定不把据称约 1 000 张邮寄选票列入重新选举范围，因此宣布抵制重新选举。2 月 21 日，在更严格的审查下举行了重新选举。“我家地址是斯雷布雷尼察”政党没有参加斯雷布雷尼察的重新选举，但他们最终接受了在投票站赢得的六个市议会席位，这些投票站的选举结果未被宣布无效。

7. 出现了前所未有的情况，联邦内特拉夫尼克和福查-乌斯蒂科利纳这两个城市的获胜市长候选人都因 COVID-19 并发症而去世。在特拉夫尼克，来自民主行动党的获胜候选人实际上是在选举日去世，促使波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟要求中央选举委员会宣布得票第二位的该民盟市长候选人为获胜者。中央选举委员会核证了两市市长竞选的结果，宣布提前举行市长选举。波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟就中央选举委员会的决定向波斯尼亚和黑塞哥维那法院提起上诉，被波斯尼亚和黑塞哥维那法院驳回，这为波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会将这两个市提前选举日期定于 4 月 11 日扫清了道路。

8. 在这方面，我必须赞扬波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会坚定不移地致力于预防、调查和制裁选举舞弊，特别是为此而确保境外选民登记的透明度。

9. 12 月 20 日，莫斯塔尔市公民 8 年来第一次投票选举新的市议会。经过上诉程序和几次重新计票，波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会于 1 月 20 日公布了选举结果。如人所料，波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟和民主行动党主导的“莫斯塔尔联盟”在 35 个议会席位中赢得了最多席位，分别为 13 个和 11 个，但反对党和第一位从塞族联合名单中选出的议员所得选举结果也不错。

10. 莫斯塔尔市议会于 2 月 5 日举行首次会议，选举议会领导人和各族核心小组。遗憾的是，市议会以压倒多数决定以公开投票方式选举市长并着手进行第一轮投票，尽管莫斯塔尔市规约规定市长应以无记名投票方式选出。因此，我不得不介入，写信给市议会，建议他们遵守规约，纠正这一情况，采用无记名投票选举市长，包括因此而重新进行第一轮投票。

11. 在我的干预下，莫斯塔尔市议会开始按规约规定以无记名投票方式选举市长。在 2 月 15 日第三轮投票中，市议会选出波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟候选人 Mario Kordić。

12. 这一周期的选举显示选举进程中存在重大操纵机会，表明有必要落实民主制度和人权办公室在 2018 年大选之后提出的技术建议以及反腐败国家集团和欧洲委员会威尼斯委员会早先提出的建议。除了这些至关重要的改革外，需要通过波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》和《选举法》修正案，才能执行欧洲人权法院在塞迪奇和芬齐案组案中的裁决，其中同名案件的判决已有近 12 年，却一直未得以执行。

13. 为此并考虑到波斯尼亚和黑塞哥维那加入欧盟的问题，在波斯尼亚和黑塞哥维那境内的国际各方一直强调必须设立一个机构间工作组，负责《选举法》修订工作。3 月 17 日，波斯尼亚和黑塞哥维那议会联合主席团就设立机构间工作组一事通过一项结论，决定工作组成员将包括议会两院和波斯尼亚和黑塞哥维那部长

会议的代表，但波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会因波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟和独立社会民主人士联盟的反对而不能全面参加(不过将“视需要”邀请其参加)，尽管国际社会敦促把中央选举委员会包括在工作组内。3 月 30 日，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院未能支持联合主席团的提议，而是将提议退回联合主席团，并提出了其他建议，包括纳入波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会和反对派政党。4 月 15 日，联合主席团同意机构间工作组成员包括波斯尼亚和黑塞哥维那代表院每个政党团组一名代表，从而确保反对派政党的参与，但再次拒绝接纳波斯尼亚和黑塞哥维那中央选举委员会。联合主席团将该提案退回波斯尼亚和黑塞哥维那议会进一步审议。

14. 在进行这些重要改革的同时，民主行动党领导人巴基尔·伊泽特贝戈维奇和波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟领导人德拉甘·乔维奇于 2020 年 6 月签署促成在莫斯塔尔举行选举的协议时还签署了关于波斯尼亚和黑塞哥维那《选举法》修订原则的第二份协议，承诺在六个月内执行旨在消除选举进程中不平等和歧视问题的相关法院裁决，确保主体民族和公民在波斯尼亚和黑塞哥维那主席团、波斯尼亚和黑塞哥维那民族院和联邦民族院各级的合法政治代表性，确保相关修正案在 2021 年年底前获通过。

15. 由于各党领导人对波斯尼亚和黑塞哥维那现有宪制安排的看法不同，对欧洲人权法院的判决和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的裁决及其执行方式也有不同的理解，因此，对如何前行的看法大不相同。波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟支持以确保三个主体民族平等为基础的模式，在这种模式中，每个主体民族都由“合法”代表平等代表。这将需要使这一制度进一步族裔化，在族裔-地区划分或 2013 年人口普查中选民的族裔申明的基础上重新确定联邦各选区。而民主行动党倾向于将代表权延伸至“其他人”和“公民”的模式，在这种模式下，必须确保集体权利和个人权利之间的平衡，并应减少联邦民族院的作用和责任，使之与塞族共和国民族委员会的作用和责任相匹配。

16. 此外，直到最近，波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟还坚持认为，修改波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》的政治条件尚不具备，这限制了波斯尼亚和黑塞哥维那《选举法》修改协议的落实要执行塞迪奇和芬齐组案的判决，还需进行宪制改革。伊泽特贝戈维奇先生在 10 月份致国际社会的一封信中表示，若执行波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟的建议，这将永久阻止欧洲人权法院判决的执行。

17. 因此，毫不奇怪的是，达成协议的 6 个月最后期限在 12 月 17 日到期，但没有达成任何协议。

18. 波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟继续以选举改革作为组建联邦政府的条件，而民主行动党则建议在达成这样的协议之前组建联邦政府。因此，在联邦一级，2018 年大选的结果仍然没有得到落实，也没有任命新政府。同样，在黑塞哥维那-涅雷特瓦州也尚未任命新政府，民主行动党与波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟之间在那里的政治平衡与在联邦一级的政治平衡相似。在第 10 州，2018 年大选后也没有新政府，该州议会终于在 12 月确认了一个新政府，由从波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟分离出来的克族民族进步党的伊万·武卡丁任总理。

19. 2 月 17 日，塞族共和国国民议会通过一项结论，请高级代表在 90 天内向该国民议会提交一份关于 1995-2020 年期间《协定》民事部分执行情况的报告。针对我的继任者即将被任命为高级代表的报道，塞族共和国国民议会还通过一项结论，促请国际社会的代表利用各自权力阻止任命一位新的高级代表。我注意到，此次会议是在我写信给塞族共和国国民议会议长奈德列克・丘布里洛维奇(民主联盟)后不久举行，我在信中要求塞族共和国国民议会在 3 个月内撤销该议会一个特设委员会于 2016 年授予被判有罪的战犯拉多万・卡拉季奇、莫姆契洛・克拉伊什尼克和比利亚纳・普拉夫希奇的勋章。

20. 3 月 10 日，在应独立社会民主人士联盟主席米洛拉德・多迪克的要求而举行的特别会议上，塞族共和国国民议会通过了一系列有损和扭曲《和平总框架协定》基本要素的 10 项结论。多迪克坚持要求塞族共和国国民议会就我的继任者即将被任命为高级代表的报道表明立场。除其他内容外，结论坚称，未经塞族共和国批准，不能任命新的高级代表，迄今的高级代表任命(第一个高级代表卡尔・比尔特除外)违反了《协定》附件 10，高级代表办公室应该关闭。而且，塞族共和国国民议会还要求终止根据附件 1-A 驻在波斯尼亚和黑塞哥维那的国际特派团军事部分，这将意味着欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团的撤出。塞族共和国国民议会还促请政治行为体讨论波斯尼亚和黑塞哥维那的未来，并警告说，如果不能做到这一点，便应根据《联合国宪章》启动关于和平分离的谈判。此外，结论呼吁设立法律小组，对高级代表提起法律诉讼，并对宪法权力进行审查，以期将这些宪法权力交还给塞族共和国。我注意到塞族共和国反对党没有参加投票。

21. 关于塞族共和国国民议会的立场，即任命高级代表需要征得《和平总框架协定》附件 10 缔约各方的同意，缔约各方在附件 10 中要求指定一名高级代表，根据安全理事会各项有关决议予以任命。第一个相关的安全理事会决议是第 1031(1995)号决议，该决议是在《和平总框架协定》签署一天后通过。安全理事会在该决议中欢迎和平执行理事会及其指导委员会的设立，并同意和平执行理事会在决议通过前 6 天在伦敦任命比尔特先生为高级代表。其他高级代表的任命也采用了类似程序。安全理事会相关决议无需得到附件 10 各方的同意。而且，附件 10 中规定的“指派一名高级代表的请求”显然是伴随着《协定》民事部分执行需要而提出。

22. 塞族共和国国民议会的结论中许多要点与其以前通过的文件中提出的立场直接相关，但在许多方面更进了一步。这些结论质疑根据《和平总框架协定》附件 10 采取的几乎所有措施的合法性，因此是塞族共和国对波斯尼亚和黑塞哥维那作为一个国家的政策的延伸。有关附件 10 的这些结论所反映的战略与塞族共和国机构对关于波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》的附件 4 所持观点没有什么不同。塞族共和国对波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》的看法导致其拒绝接受波斯尼亚和黑塞哥维那机构，特别是波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院作出的许多决定，选择退出塞族共和国不支持的波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》的许多方面。同样，这些关于民事部分执行的结论旨在允许塞族共和国选择退出附件 10，声称自 1997

年——也就是 1997 年高级代表的波恩权力得到和平执行理事会认可(并于 1998 年得到联合国安理会确认)以来所采取的一切行动都属非法。

23. 对于高级代表任务所持的立场以及拒绝接受根据该任务所作的决定，这不仅是对根据《和平总框架协定》和依据《联合国宪章》第七章所通过的联合国安全理事会决议采取的行动的挑战，而且有着深远的后果。拒绝接受高级代表过去的决定将使过去 25 年的许多改革成就倒退，包括规范各种机构的法律，如波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议、莫斯塔尔市政机构、国家一级司法机构、许多联邦和州机构、国家边防局；或其他各个领域，包括国家象征、波斯尼亚和黑塞哥维那公民身份和统一的波斯尼亚和黑塞哥维那国防和武装力量部。这对国家、其权力和机构以及它们作出和执行决策的能力构成威胁。

24. 我敦促安全理事会认真对待这些威胁，但我尤其敦促波斯尼亚和黑塞哥维那政治领导人，特别是塞族共和国政治领导人，停止玩弄这些危险游戏，认真对待人民赋予他们的责任以及他们申明的维护《和平总框架协定》和波斯尼亚和黑塞哥维那融入欧盟的承诺。

25. 4 月 1 日是执行欧洲人权法院 2019 年 10 月对*奥尔洛维奇等人诉波斯尼亚和黑塞哥维那案*所作裁决的最后期限一周年，该案涉及 1998 年在塞族共和国布拉图纳茨附近孔耶维奇•波列村的奥尔洛维奇家族私人地产上非法建造的塞尔维亚东正教教堂。欧洲人权法院在判决中裁定，波斯尼亚和黑塞哥维那必须采取必要措施，确保官方机构早先的决定得到执行，将该教堂从所涉地产上移除。当判决宣布时，多迪克先生公开表示支持执行这一裁决。[1] 然而，几个月后，随着最后期限的临近，他改变了立场，[2] 此后没有采取任何行动来执行判决。这座非法建造的教堂仍然留在波什尼亚克族回返者法塔•奥尔洛维奇的院子里，距离她房屋的前廊几米远。我再次着重指出，欧洲人权法院对*塞迪奇和芬齐案*的判决等待执行已有 12 年。同样，奥尔洛维奇女士就其案件谋求正义已有 20 年，没有另一个 20 年可等。

26. 在这方面，各级当局继续无视或拒绝司法机构的最终和有约束力的裁决，例如，在联邦，联邦宪法法院的裁决要求若干州将州宪法与联邦宪法协调统一以确保，除其他外，塞族作为一个主体民族享有平等。

[1] 2019 年 10 月 7 日，多迪克先生在 FTV 电视台表示，“我赞成从操作角度就教堂应如何搬迁达成一致。我五年前就赞同这样做。我更喜欢这种态度，我认为这个故事该结束了。”

[2] 根据塞族共和国通讯社报道，2020 年 2 月 28 日，多迪克先生在塞族共和国国民议会讲话时表示，“我之前说过[教堂]应迁走，现在我认为不应该。就是这样。除非一切都得以解决，否则没有解决办法。在一切都明朗之前，什么都不应该做。我早些时候曾公开说过，这是应该做的，但这是作为一个个人的意见，现在作为一名负责任的官员，我认为不应该做，直到我们解决了我们相互关系中所有未决问题，即使这涉及到欧洲法院；让这个欧洲法院解决塞迪奇-芬奇问题。”

27. 塞族共和国当局始终拒绝接受波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院和波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院关于国防财产登记的判决以及波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院关于 1 月 9 日“塞族共和国日”假日的裁决，2021 年再次庆祝这一节日。

28. 法治是《和平总框架协定》的一项重要原则，当前这种对国际和国内法院裁决的藐视如不予以遏制，波斯尼亚和黑塞哥维那进一步滑向法律无政府状态的风险便会增加。当波斯尼亚和黑塞哥维那领导人持续和公开地拒绝尊重具有约束力的法院裁决时，很难对波斯尼亚和黑塞哥维那作出积极评价。如果不伴之以行动，口头表示尊重法治便毫无意义。

29. 4 月，东萨拉热窝市(塞族共和国)市长柳比沙•乔西奇(独立社会民主人士联盟)致信萨拉热窝市当局，呼吁拆除萨拉热窝市政厅和 Ferhadija 街的牌匾，他说，牌匾把塞族人定性为罪犯和侵略者。乔西奇先生还要求重新命名萨拉热窝的几条街道，声称这些街道目前是以法西斯运动成员的名字命名。根据他的说法，这些牌匾和街名侮辱了塞族人并在他们心中埋下了恐惧。最近当选的萨拉热窝市长本杰米娜 • 卡里奇(社民党)拒绝了这一请求，但邀请乔西奇先生讨论发展和联合项目。

30. 所提问题值得讨论，因为这是迈向和解的重要一步，而和解是当前公开对话言论中严重缺失的要素。不过，诚实和公开地讨论这些问题不能是片面的，还应该涉及美化被判有罪的战犯的公开展示，例如在东萨拉热窝入口处的 Vraca 纪念公园(受保护的国家纪念碑)为拉特科 • 姆拉迪奇而立的牌匾。

31. 该国其他地区也存在类似问题，当局和公民应公开讨论这些问题，旨在为波斯尼亚和黑塞哥维那每个直辖市和城市找到一个解决方案，使每个公民和每一位访客都能感到安全、受欢迎和受到尊重。

32. 12 月，塞族共和国帕莱一个学生宿舍内专门为塞族共和国战时总统、前南斯拉夫问题国际刑事法庭以灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪判处 40 年监禁的拉多万 • 卡拉季奇而设的牌匾终于被拆除。自 2016 年这块牌匾揭匾以来，我一直呼吁将它移除，最近一次是我 11 月 5 日在安全理事会发表讲话时发出这一呼吁，这可能加速了这块牌匾的移除。牌匾终于被移除是一个可喜的新情况，此后我于 2021 年早些时候要求塞族共和国国民议会撤销其一个委员会在 2016 年授予三名被判有罪的战犯的勋章。

33. 4 月 13 日，1991 年至 1995 年期间萨拉热窝塞族人所受苦难问题独立国际调查委员会发布了其 2020 年 10 月长达 1 250 页的总结报告。该委员会于 2019 年初由塞族共和国政府根据塞族共和国国民议会 2018 年 8 月的结论任命，国民议会在结论中废除了塞族共和国政府 2004 年的斯雷布雷尼察报告，政府在该报告中承认塞族共和国军队和警察部队参与了 1995 年 7 月在斯雷布雷尼察发生的事件。委员会声称独立，但我们不可能忽视这份报告背后的政治因素，包括质疑关于 1992 年波斯尼亚和黑塞哥维那爆发战争的既定说法，试图将斯雷布雷尼察的灭绝种族事件与萨拉热窝塞族受害者相提并论。尽管如此，对于战后 25 年仍下

落不明的塞族个人和家庭的人道主义问题还是需要进一步审查，有关当局应协助使这些问题和所有此类悲惨事件有个了结。

34. 作为前往欧洲联盟的移民路线上的关键过境国，移民和难民继续源源不断地涌入波斯尼亚和黑塞哥维那，几乎所有人都是从邻国塞尔维亚入境。在任何给定时间，该国境内都有约 6 000 至 8 000 名移民。移民和难民被安置在联邦，主要是在乌纳-萨纳州，因为该州靠近克罗地亚边境，安置在萨拉热窝州和图兹拉州的较少。提供住房和粮食援助的重担完全由联邦承担，但塞族共和国当局仍然坚决不允许在其实体内设立任何收容中心，再次阻止国家履行职责。过去 6 个月发生的多起涉及移民的事件进一步加剧了当局、移民和当地民众之间的紧张关系。国家一级当局继续设法将非正常进入波斯尼亚和黑塞哥维那的个人送回原籍国，包括 11 月与巴基斯坦签署了重新收容协定，但这些当局必须继续履行国际法和国内法规定的义务，按照人道主义标准提供获得权利的机会，包括寻求庇护的权利。

B. 高级代表在本报告所述期间的决定

35. 在本报告所述期间，《和平总框架协定》的核心原则经常受到挑战，而公民要求我行使行政权力的呼声越来越高，但我没有这么做，因为和平执行理事会指导委员会的政策是提倡地方自主优先于国际决策。

C. 关闭高级代表办事处之前需落实的五个目标和两个条件

1. 各项目标的进展情况

36. 我的办事处继续寻求波斯尼亚和黑塞哥维那当局在全面落实和平执行理事会指导委员会于 2008 年确立的五个目标和两个条件方面取得进展，这些目标和条件对于关闭高级代表办事处和波斯尼亚和黑塞哥维那脱离国际监督至关重要。制定所谓的“5 加 2”议程旨在使波斯尼亚和黑塞哥维那领导人承担责任并证明其公信力；当局仍负有使议程取得进展的责任。除了布尔奇科特区总体上呈现积极趋势外，其他地方的当局对“5 加 2”议程没有表现出任何承诺，甚至在许多关键领域采取了倒退措施。

2. 国家和国防财产

37. 在国家和国防财产方面有一些动向，但遗憾的是，在实现“5 加 2”议程所定义的可接受和可持续的解决办法方面没有取得实质性进展。已多次强调，只有通过全面的国家一级的国家财产立法，且该立法完全符合波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》确立的法律原则和波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院的相关裁决，才能使国家财产问题得到可接受和可持续的解决。与此同时，高级代表办事处继续监测动向，包括各种涉及财产的相关法律和条例的通过和实施。这些工作旨在确保执行处置国家财产禁令，从而在颁布适当的国家财产立法之前保护波斯尼亚和黑塞哥维那国家和其他相关利益攸关方的财产利益。

38. 将预期国防财产登记为波斯尼亚和黑塞哥维那国家所有的进程无重大进展可报。特别是在塞族共和国，这一进程仍然完全受阻，尽管有几项法院裁决明确规定，这些财产属于波斯尼亚和黑塞哥维那国家，应在相关公共档案中如此登记。

由于塞族共和国主管当局继续无视现有法律框架，拒绝接受具有约束力的最终法院裁决中的法律论据和论证，出于政治原因拒绝将此类财产登记为波斯尼亚和黑塞哥维那国家所有，这已成为一个紧迫的法治问题。

39. 11 月 13 日，塞族共和国总理拉多万 • 维斯科维奇(独立社会民主人士联盟)和塞尔维亚总理阿娜 • 布尔纳比奇在巴尼亚卢卡签署一项联合声明，内容涉及在塞族共和国东部福查地区的德里纳河上游流域建设三座水电站。布尔纳比奇女士说，投资总额为 5.2 亿欧元，塞尔维亚已经划拨了到 2021 年所需的施工资源。与此同时，塞族共和国政府发布一项决定，批准特许公司 HES 德里纳河上游公司改变所有权结构，允许将该公司 51%的股份转让给塞尔维亚电力公司。HES 德里纳河上游公司拥有在德里纳河上游建设三座水电站的特许权。

40. 对此，以波什尼亚克族政党为主的一些联邦政党发表声明，驳斥签署的这项联合声明和计划建设水电站，认为这是对波斯尼亚和黑塞哥维那主权的攻击，坚称此类协定只能与国家一级当局缔结。他们声称，建设计划在法律上有缺陷，因为它们依据的是将塞族共和国境内所有河流认定为该实体财产的塞族共和国法律，而波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院此前已宣布该法律违宪并将其废除。波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院于 2020 年 2 月 7 日对 U-9/19 号案件作出裁决，其中还提及该法院 2012 年 7 月 13 日对 U-1/11 号案件作出的裁决的相关判例。根据 U-9/19 号裁决，水域作为公共产品被视为国家财产，即波斯尼亚和黑塞哥维那国家的财产。水域包括河水和河床、湖泊、自来水等。此外，该法院还规定，关于国家财产的裁决应在波斯尼亚和黑塞哥维那国家一级作出，因为关于国家财产地位的裁决属于国家的专属权限。

41. 由于这些事态发展，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院的 24 名成员于 12 月 28 日向波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院提出请求，因建设计划引发的宪法争端就此开始。代表们在提交的材料中声称，塞族共和国(主要是塞族共和国政府)违反了波斯尼亚和黑塞哥维那国家的宪法权限，因为塞族共和国政府发布的特许权决定和签订的相关合同构成了处置国家财产的行为。代表们援引法院先前裁决中的各项结论和原则，声称塞族共和国违反了波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》的几项条款。为此，考虑到继续进行相关活动将造成有害的法律后果，他们要求波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院废除塞族共和国政府的相关决定和合同，并发布一项临时措施，中止这些决定和合同的执行。

42. 1 月，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院通过了民主行动党代表/副议长戴尼斯 • 兹维兹迪奇提交的关于使用和处置非预期军事不动产的倡议，责成波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议在该倡议获通过后 30 天内制定拟议的非预期军事不动产使用和处置方法法并提交议会程序。该倡议所依据的原则是，在波斯尼亚和黑塞哥维那机构行使宪法和法律职能时不再需要的某些财产，应分配给该财产所在地的地方自治政府单位，供其使用或处置，以保护此财产不再进一步衰减，或对其进行重建，以用于波斯尼亚和黑塞哥维那地方社区的发展。原则上，该倡议是受欢迎的，因为它重新启动了关于国家和国防财产问题的制度化公开讨论。总体而言，该倡议符合波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院确立的两项基本原则，即：(a) 波

斯尼亚和黑塞哥维那国家是包括所谓的“非预期国防财产”在内的所有国家财产的产权持有人；(b) 国家财产的(分配)问题完全由波斯尼亚和黑塞哥维那议会负责管理。该倡议目前已进入波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议的环节。波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议负责其实施工作。

43. 2 月，塞族共和国民族委员会的 7 名波什尼亚克族代表向波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院提交了审查塞族共和国《森林法》是否符合宪法的请求，声称这项有争议的法律违反了波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》的若干条款和原则。主要的法律论点是“法律延续”这一宪法原则。根据该原则，原波斯尼亚和黑塞哥维那共和国通过的《森林法》仍然有效，是波斯尼亚和黑塞哥维那法律体系的一部分，因为它符合波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》，从未被主管机构废除。此外，还有与国家财产有关的法律论点。根据这一论点，森林和林地是公共产品，根据波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院之前关于继承资产、农地、水域等的裁决，它们也属于国家财产的类别，由波斯尼亚和黑塞哥维那国家所有。为了防止重新登记和进一步处置森林和林地以及对这类财产造成其他有害的法律影响，代表们要求发布一项临时措施，在波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院作出最终裁决之前禁止适用塞族共和国《森林法》。

44. 这一请求提交波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院之后，几名塞族共和国政界人士发表了措辞严厉的公开讲话。他们说，此项请求直接违反了《代顿和平协定》附件 4。他们继而错误地声称，该协定规定此类财产属于实体。

3. 布尔奇科特区

45. 我的办事处继续为布尔奇科特区监督员提供专家支持和技术支持，鼓励和指导善治、基础设施发展和私营部门增长改革，以根据最终裁决的既定目标，建设一个运转正常、可持续和有韧性的特区。监督员在高级代表办事处工作人员的支持下，积极与国际社会合作伙伴接触，以确保采取协调一致和以成果为导向的办法，帮助加速实现这一成果。

46. 上次报告所述期间的财政改革(包括成功完成财政化进程和通过一项旨在强化财政纪律、透明度和支出责任的新预算法)促使特区当局将重点放在 2021 年预算周期全面适用预算法所需的附则上。附则于 3 月中旬最终获得通过。由于 11 月 15 日举行地方选举，随后特区处于组建新当局的进程中，以及附则推迟通过，特区没有在 11 月 30 日最后期限前通过 2021 年预算。尽管如此，通过了为 2021 年第一季度临时筹措资金的决定，从而确保了为特区机构提供资金的连续性。3 月 31 日，特区议会根据附则中规定的范围，通过了数额为 2.38 亿可兑换马尔卡的 2021 年预算草案。

47. 在上次报告所述期间颁布的其他善治措施(特别是《和平集会法》、《基金会和协会法》、《少数民族法》以及公共部门雇员和被任命者及其资产的网上登记)鼓励特区当局采取补充性的新举措。最终版于 3 月 24 日获得通过的《预防利益冲突法》是波斯尼亚和黑塞哥维那境内第一部符合国际标准和最佳做法的此类法律，将进一步加强该特区的善治。正在为公共行政改革做准备。与此同时，将按照 2020

年国际货币基金组织(基金组织)的建议，监测特区内国有企业的财务状况，发现并管控财务风险，以此加强对这些企业的监督。因此，与法律和公共行政改革一样，这将成为各实体改革的典范。

48. 还采取了若干步骤，以确保选举进程具有公信力且以议题为基础，以此作为重新建立选民对民选官员信任的关键。这也成为波斯尼亚和黑塞哥维那的典范，其中包括更新布尔奇科特区的选民名单、遏止为选举目的滥用公共资金、调查和起诉选举舞弊指控(包括逮捕 3 名现任议员)，以及为布尔奇科每个投票站安排独立观察员。

49. 这些措施不仅帮助打消了 3 000 名持怀疑态度的海外选民的疑虑，使他们参与投票，也有助于建立特区政治和管理的新标准。11 月 15 日选举结果获得核证后仅仅两周，便于 12 月 23 日形成了由多族裔组成的新多数派。他们获得了授权，其议程是迅速实施改革。改革曾被注入以议题为基础的竞选活动，作为应交付成果。4 月 8 日，布尔奇科特区议会中也代表不同族裔群体的三个反对党签署了一项政治合作协议，重点是法治、反腐败和通过经济改革。议会首次承诺二读通过立法，并安排反对派代表进入各委员会，从而促进就特区通过的改革立法进行透明的政治辩论和公开辩论。

50. 关键基础设施项目在 2020 年大部分时间里因 COVID-19 疫情受阻，但在接近年底时得以恢复并加速推进。布尔奇科港口现代化和布尔奇科-古尼亚大桥建设的准备工作已基本完成，为开始施工铺平了道路。布尔奇科特区和欧洲复兴开发银行就一项 650 万欧元的项目达成谅解，该项目旨在确保可持续清洁水供应，同时确定该项目的开始日期为 2021 年第三季度。特区当局还在就世界银行萨瓦河和德里纳河走廊综合发展计划下的一系列基础设施项目进行谈判。

51. 布尔奇科特区还采取措施缓解电力供应的不确定性，与塞族共和国电力公司订立了为期两年的电力供应合同。与此同时，布尔奇科特区采取行动，起草关于电力、可再生能源和能效的立法，为能源部门创建一个符合欧洲联盟规定的现代法律框架，从而使其能源多样化并加强能源安全。除这些努力之外，布尔奇科特区拨出 150 万可兑换马尔卡用于电力基础设施扩建，并开始施工准备工作，而该特区将输电设施所有权移交给波斯尼亚和黑塞哥维那输电公司的工作预计将于 2021 年第二季度完成，这项工作旨在确保关键输电基础设施持续得到维护和加强电力供应安全。

52. 特区领导层作出努力，监督员和我的办事处与其他国际组织合作开展广泛互动，对于保持特区积极的改革趋势至关重要，但各实体也需要助力特区的建立。

53. 遗憾的是，与往年一样，布尔奇科特区举行了纪念 1 月 9 日“塞族共和国日”的活动。该纪念活动是根据塞族共和国当局的决定于 1 月 10 日举行，是塞族共和国整体纪念活动的一部分。塞族共和国内政部警察乐队在 2021 年的活动上演奏。因此，塞族共和国当局在布尔奇科特区举行的纪念活动违反了最终裁决和两个实体有责任不在该特区范围内行使任何权力的规定。2 月 1 日，我以法律违宪为由，向塞族共和国总统热莉卡 • 茨维亚诺维奇、塞族共和国总理维斯科维奇(两

人均来自独立社会民主人士联盟)和塞族共和国国民议会议长丘布里洛维奇先生(民主联盟)阐述了我对布尔奇科特区等地纪念“塞族共和国日”的影响的看法，提醒波斯尼亚和黑塞哥维那所有公民，特别是公职人员，有义务遵守和确保尊重波斯尼亚和黑塞哥维那的宪法秩序。

54. 塞族共和国国民议会 3 月 10 日的结论是对波斯尼亚和黑塞哥维那宪法秩序的攻击，这些结论的基础是塞族共和国当局之前表述的关于国家的立场，因此也是对布尔奇科特区的威胁，因为布尔奇科特区具有独特地位，并且依赖波斯尼亚和黑塞哥维那在过去 25 年中发展起来的宪法秩序和体制结构。高级代表执行任务也促进了宪法秩序和体制结构的发展。

55. 此外，波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院 11 月 26 日的裁决也引发了对布尔奇科特区地位和权力的担忧。波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院否决了布尔奇科特区上诉法院在《布尔奇科特区律师职业法》一案中所提请求的可受理性。这是首起根据波斯尼亚和黑塞哥维那宪法修正案一提交波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院审理的案件。波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院对此案的裁决具有深远影响，关乎是否能够质疑可能影响布尔奇科特区地位和权力的行为，因为它限制了可能就有关法律与修正案一的兼容性问题申请向波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院提出申诉的人员。因此，该裁决缩小了波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院对布尔奇科特区地位和权力的保护程度。布尔奇科特区监督员已将裁决的内容及其影响通知了布尔奇科特区实体间边界争端仲裁法庭的首席仲裁员，并确认，如有一方严重违反最终裁决所规定的义务，该法庭显然保留其执行或修改裁决的权力。

4. 财政可持续性

56. 我的办事处继续跟踪、分析和报告与财政可持续性有关的动向和立法行动，包括监测并向和平执行理事会指导委员会报告波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局理事会(高级代表办事处是其中唯一的国际社会代表)和波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会的活动。这两个机构的趋势继续引发关切，使人担忧各级政府、特别是国家一级政府是否有能力确保各级政府机构不受阻碍地运作和履行宪法和法律义务。

57. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那财政委员会只举行了三次会议，均在 12 月，试图就新的三年期基金组织中期贷款机制方案达成一致。最终没有达成一致，主要原因是委员会中的塞族共和国官员认为改革会加强国家能力和机构，因此持续反对。对基金组织特别指出的以下两个方面的反对态度最强烈：通过主要旨在创建统一能源市场的改革打造统一经济空间，以及加强金融稳定。这两个方面对于加强波斯尼亚和黑塞哥维那应对经济或金融危机的能力和波斯尼亚和黑塞哥维那加快发展及其加入欧洲联盟的愿望均十分必要。塞族共和国官员还反对有效打击洗钱和资助恐怖主义行为所需的改革，例如在波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行内建立全国性的个人银行账户登记册。我的办事处密切关注与中期贷款机制方案相关的所有动向，回应了基金组织及和平执行理事会指导委员会成员在谈判期间提出的所有询问以及提供政治、经济和法律指导的请求，并将继续如此。

58. 我的办事处还继续密切关注和报告与单一间接税制及其体制结构有关的动向，包括间接税务局理事会的活动，并提供建议。理事会举行了四次会议，最近一次是在 3 月下旬。这些会议显示出对理事会章程的遵守程度更高，促成通过了 2020 年第四季度和 2021 年第一季度的间接税收入分配系数。不过，其他长期存在的问题仍未得到解决。

59. 一个例子是间接税务局面临的财务威胁，原因是塞族共和国 2009 年和 2010 年就联邦欠塞族共和国的债务对间接税务局提起损害赔偿诉讼(2011 年解决)，以及继波斯尼亚和黑塞哥维那法院 2015 年做出有利于塞族共和国的裁决后，塞族共和国试图利用由间接税务局管理的公共收入账户强制执行这些损害赔偿。波斯尼亚和黑塞哥维那法院曾暂停试图强制执行的行动，从而在一定程度上减轻了导致的后果。后果包括使各实体、布尔奇科特区及增值税退税接收人和海关保险存款人等所有间接税收入受益者蒙受经济损失，以及再次将此归因于作为间接税制管理方的间接税务局，并寻求间接税务局提供赔偿。此外，这起诉讼开创了一个先例，为今后实体就共同债务以及因执行这些债务而造成的经济损失对间接税务局提起诉讼打开了大门。

60. 理事会在本报告所述期间未能解决的另一个长期存在的实体间争端涉及如何分配所累积的计划用于公路和道路建设的公路通行费收入准备金(约 1.2 亿可兑换马尔卡)。

61. 不解决这些问题和类似的问题会给实体间关系带来负担，并影响单一间接税制及其国家一级体制结构的顺畅运作以及对其的信心，继而为质疑国家管理间接税的权限和鼓吹将这一权力归还各实体提供托辞。塞族共和国国民议会 3 月 10 日的结论再次印证了这种威胁。该结论责成塞族共和国政府对曾由塞族共和国负责、但已被剥夺并移交权责的每个领域设立由本国和国际专家组成的专家小组，建议提出颁布新法律和法令的程序，以便由塞族共和国一级恢复履行这些权责。如果在间接税问题上这么做，塞族共和国当局的这一行动将使过去 25 年来最重要的改革之一倒退，这项改革保障了波斯尼亚和黑塞哥维那的宏观经济发展，从而也保障了该国的政治稳定。

62. 我的办事处继续密切关注与波斯尼亚和黑塞哥维那财政稳定有关的其他动向，包括各级政府 2021 年预算的通过情况和细节，并向和平执行理事会指导委员会通报情况。鉴于波斯尼亚和黑塞哥维那中央银行对维护波斯尼亚和黑塞哥维那金融和宏观经济总体稳定十分重要，特别关注与中央银行有关的动向。

5. 与法治有关的问题

63. 波斯尼亚和黑塞哥维那情报安全局现任局长任期已届满，必须作出新任命。这一任命显然已被推迟，似乎是因为法律对担任该职位所需具备的学历作了要求，而现任局长提供的相关学历证明的准确性令人怀疑。10 月，波斯尼亚和黑塞哥维那检察院指控该局长滥用职权，因为据称该局长为查明是谁向检察官邮寄了指控他的刑事报告，以虚假借口获得了报告所寄出的邮局的视频资料。2021 年 2 月，他被宣告无罪，但检察院仍在继续审理针对他的其他案件。

64. 4 月，高级司法和检察委员会纪律顾问办公室对波斯尼亚和黑塞哥维那首席检察官戈尔达娜•塔迪奇和波斯尼亚和黑塞哥维那法院院长兰科•德贝维奇提出纪律投诉。对塔迪奇女士的投诉涉及以下违纪行为：任职期间不尽职尽责，在没有正当理由的情况下不执行高级司法和检察委员会的决定、命令或要求，以及公开从事损害检察职能声誉的行为。对德贝维奇先生的纪律投诉称，他在申请职位时故意提供虚假、误导性或不充分的信息，以及在审判期间滥用职权和录制与情报安全局局长的私人谈话。

65. 2014 年通过了一项设立打击腐败和有组织犯罪的特别检察官和法院部门的联邦法律，但该法律仍未得到执行。

66. 2 月，巴尼亚卢卡地区法院作出裁决，认定高级代表无权作出对波斯尼亚和黑塞哥维那具有约束力的决定，这一权力不具合法性。该裁决认定，《和平总框架协定》和安全理事会都没有授权高级代表在波斯尼亚和黑塞哥维那颁布法律，高级代表颁布的所有法律均违宪，巴尼亚卢卡地区法院无法加以执行。这一裁决违背了安全理事会具有约束力的决定、波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院和欧洲人权法院先前的裁决以及高级代表先前的决定。我已将正确的法律参考依据告知高级司法和检察委员会，以正视听。

67. 《波斯尼亚和黑塞哥维那高级司法和检察委员会法》修正案的通过以及对高级司法和检察委员会条例的彻底改革正在进展中，国际社会希望波斯尼亚和黑塞哥维那当局接受司法公正廉明的标准，并意识到高级司法和检察委员会是确保波斯尼亚和黑塞哥维那发展为法治国家的关键机构。法治是一个优先事项，我坚定地与欧洲联盟和整个国际社会一道，努力使法官和检察官以及该委员会更加公正廉明。

68. 2019 年曾发生一起涉嫌贿赂的丑闻，主角是时任高级司法和检察委员会主席米兰•泰盖尔蒂亚。相关音频和视频被泄露给公众，泰盖尔蒂亚先生并没有受到纪律处分。此后，2020 年 12 月，另一段录音被公布。在录音中，他似乎讨论了高级司法和检察委员会另一名成员的一名不从事法律工作的亲属在司法界的职业发展问题。在公众的强烈抗议下，泰盖尔蒂亚先生递交了辞呈，辞去高级司法和检察委员会主席和成员职务，随后成为波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员米洛拉德•多迪克的顾问。

69. 2 月，高级司法和检察委员会选出了新的领导层。这给人们带来希望，认为该委员会现在可以不受阻碍地培养法官、检察官和委员会成员本身的廉正品质、专业精神以及独立、公正、高效和问责意识。迫切需要提高高级司法和检察委员会的各项标准，主要办法是修订《高级司法和检察委员会法》。国际社会极力主张通过技术性的修改实现高级司法和检察委员会的正常运作，同时保留其作为拥有波斯尼亚和黑塞哥维那全境管辖权的国家级机构的地位。

70. 一直未任命候选人填补联邦宪法法院 4 个空缺的法官职位，这继续直接影响到该法院及其重要国家利益分庭行使宪法职责的能力。9 名法官中有 5 名在任，这是联邦宪法规定法院运作必须达到的法定人数，法院因此得以继续运作。这种情况意味着所有 5 名在任法官必须全部出席才能达到法定人数，且通过任何决定

都需要所有 5 名法官达成一致意见。这也导致重要国家利益分庭无法运作，因为该分庭目前只有 4 名在任法官，没有达到法定人数。自两名法官于 2015 年和 2016 年退休，以及另两名法官于 2019 年 6 月退休以来，填补该法院空缺职位的进程一直在进行。2019 年 10 月，根据 2019 年 2 月公布的空缺情况，高级司法和检察委员会向联邦总统和副总统提交了填补 3 个空缺法官职位的候选人名单。联邦总统马林科•查瓦拉(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)拒绝推进任命工作，这一进程自那以来一直停滞不前。高级司法和检察委员会最近完成了第四个空缺的提名程序，于 2021 年 2 月 26 日向联邦总统和副总统提交了拟议的候选人名单。如果联邦总统和副总统最终决定将提名转交联邦议会，所有 4 名法官都可以获得任命，联邦宪法法院能够恢复全面运作。

71. 我必须指出，在联邦宪法法院重要国家利益分庭无法运作的情况下，对于联邦各州就宪法中关于重要国家利益程序的宪法条款提出的质疑，越来越多人要求我对相关争端提供法律解释。

72. 上次报告所述期间通过了经修订的国家战争罪处理战略，规定 2023 年为完成“A 类”案件(前南斯拉夫问题国际法庭评估为有充分理由起诉的案件)的新的最后期限，但没有任命新的战略监督委员会成员。该委员会应包括波斯尼亚和黑塞哥维那检察院和波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院的代表，应有助于加快起诉工作，优先处理最严重的案件，使案件能够在波斯尼亚和黑塞哥维那境内有效移交，以便在更短时间内处理更多案件，并加强区域合作，特别是在涉及 A 类案件时的合作。我赞赏在起诉战争罪方面所做的所有工作，但认为必须毫不拖延地任命战略监督委员会成员。

73. 根据波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》的相关条款，欧洲人权法院院长 2020 年两次为波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院即将离任的国际法官遴选继任者。最近一次是在 12 月，瑞士法官海伦•凯勒接替了北马其顿法官玛格丽塔•塔斯塔萨-尼科洛夫斯卡，后者的任期已于 11 月底届满。此前在 4 月，德国法官安格莉卡•努斯贝格尔接替了同月任期届满的乔瓦尼•格拉索法官。

74. 我认识到宪法法院将来会完全由本国法官组成，但我的评估是，该国在实现这一目标之前还有很长的路要走。无论如何，政治领导人，尤其是公民，都要求“更欧洲”和更加认可欧洲的价值观。因此，国际法官的加盟预示着未来将出现的可喜局面。他们的任职仍然非常有益。

75. 为了评估对波斯尼亚和黑塞哥维那司法机构情况的看法，我的办事处在 3 月份委托开展了一项民意调查。民调结果显示，在 15 岁以上的波斯尼亚和黑塞哥维那公民中，三分之二的人认为司法机构的现状不令人满意，并认为有必要让国际法官和检察官重返波斯尼亚和黑塞哥维那法院和检察官办公室，他们曾在这些机构工作到 2009 年。他们的任期此后没有延长。显然，司法机构仍然无效，依然需要国际社会大力参与，以加快这方面的变革。我一直支持再次让国际法官和检察官加盟主要的国内机构。

D. 对《和平总框架协定》的挑战

1. 对波斯尼亚和黑塞哥维那主权和领土完整、权限和机构的挑战

76. 除了塞族共和国国民议会的结论中提到的挑战外，挑战波斯尼亚和黑塞哥维那主权和领土完整的言论仍在继续，多迪克先生仍然是最频繁发布此类言论的人士，包括再次威胁要组织塞族共和国分离全民公投，[3、4] 最近又提出波斯尼亚和黑塞哥维那“和平解体”的想法。[5、6] 他经常预言波斯尼亚和黑塞哥维那终将灭亡，[7] 即便公开支持波斯尼亚和黑塞哥维那加入欧盟，也不吝同时加以贬损。[8]

77. 至少一名克族政治领导人——波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟 1990 年主席伊利亚什·奇塔诺维奇——提出了复活“黑塞哥-波斯那克族共和国”，[9、10] 这样一个令人不安的想法，这是战争时期波斯尼亚和黑塞哥维那境内的克族准国家，其大部分领导人于 2017 年被前南斯拉夫问题国际刑事法庭定罪，罪名包括参加共同犯罪事业，“在声称为黑塞哥-波斯那克族共和国的地区清洗波什尼亚克族。”虽然我承认奇塔诺维奇先生后来为他的言论道了歉，[11] 但损害已经造成。

---

[3] 2020 年 10 月 25 日，多迪克先生在 RTV Pink 电视台表示：“我们要如何离开呢？当然，国际局势在这里很重要。我们塞族共和国人绝对把塞族共和国当作我们的国家，我们盯着塞尔维亚，对塞尔维亚的一举一动了如指掌。在正式场合上，我经常听外国人还有听高级代表说，没有明文规定塞族共和国可以举行全民公投并自决地位。”

[4] 2021 年 1 月 21 日，多迪克先生在 RTRS 电视台表示，“那么我说塞族人终有一天会去参加公投，他们会决定自己何去何从、想做什么，决定自己的地位、是否要留在波斯尼亚等等，这样的提议有什么不合理的呢？如果我们这么说，凭什么是不合理的呢？”

[5] 2021 年 3 月 29 日，多迪克先生在 RTRS 电视台表示：“只有当事方，也就是作为实体存在的塞族共和国和联邦两个当事方可以决定在这个国家做出什么改变。再无别人。不是高级代表。这就是为什么波斯尼亚濒临瓦解。这方面同样有人要求、我也建议和平分离。”

[6] 2021 年 4 月 13 日，多迪克先生在 RTRS 电视台表示：“塞族共和国并不打算以一种会引发战争冲突的方式获得独立。这就是为什么我们一直在等待以和平方式实现解体的时刻。无论如何，在那之前，和平解体应该是其中一个选项，而且应该可以以平等的方式进行讨论，这是相当务实的。”

[7] 2020 年 10 月 31 日，多迪克先生在 Kurir 电视台表示：“[波斯尼亚和黑塞哥维那]肯定会解体，而且你会看到解体时不会发生战争。它只会瓦解，只有能起作用的才能运作，而唯一能在波斯尼亚和黑塞哥维那独立运作的就是塞族共和国。不是波斯尼亚和黑塞哥维那，也不是联邦。”

[8] 2020 年 10 月 31 日，多迪克先生在 Kurir 电视台表示：“你知道，我承认我是支持欧洲联盟的，我认为我们应该加入欧盟，我是铁杆粉丝。但那是 15 年前的事了。今天一切都变了，欧盟也变了。”

[9] 2021 年 3 月 22 日，《图片报》引述奇塔诺维奇先生说：“我们知道 6 月 30 日就像是最后期限，应该在那一天前修正[波斯尼亚和黑塞哥维那选举法]。如果做不到这一点，克族人就只剩一个选择了——黑塞哥-波斯那克族共和国。我们准备好了吗？”

[10] 2021 年 3 月 22 日，《图片报》引述奇塔诺维奇先生说：“如果[民主行动党主席巴基尔·伊泽特贝戈维奇]希望波斯尼亚和黑塞哥维那成为三个主体民族在所有方面享有平等的国家，那么就有必要接受克族对选举法的修正建议。如果他想要黑塞哥-波斯那克族共和国，那就让他如愿以偿！”

[11] 2021 年 4 月 1 日，奇塔诺维奇先生在联邦电视台说：“如果我冒犯了谁，那是无心之失，我随时可以道歉。我的目标从来不是要伤害任何人，而是要说明我们所处的形势有多么严峻。”

2. 美化战争罪

78. 民族主义领导人继续否认战争罪行，美化被定罪的战犯，领头分裂性的纪念活动，延续集体受害的观点，忽视或淡化对他人痛苦和损失的同情怜悯。政治领导人的态度和行为向普通民众开了绿灯，显示这种行为可以接受，而实际上，这只会延长波斯尼亚和黑塞哥维那所有民族的痛苦，并使得在该国实现有意义和解的前景更加黯淡。

79. 3 月 7 日，布拉图纳茨通往斯雷布雷尼察的道路的主要十字路口上方挂起了横幅，预祝被判有罪的战犯拉特科・姆拉迪奇和多迪克先生生日快乐。2017 年，前南斯拉夫问题国际刑事法庭判定姆拉迪奇先生在斯雷布雷尼察犯有战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪。

80. 2020 年 11 月 29 日，莫斯塔尔一个克族文化协会组织了一场纪念被判有罪的战犯斯洛博丹・普拉利亚克的展览，同一天在基塞利亚克组织了纪念普拉利亚克的烛光守夜活动。在 2017 年 11 月 29 日这天，前南斯拉夫问题国际刑事法庭维持对普拉利亚克先生犯有包括危害人类罪在内的战争罪的判决，他立即当庭宣布自己无罪并服毒自尽身亡。

81. 2021 年 1 月 27 日举行了公开集会，支持波斯尼亚和黑塞哥维那共和国军队(波黑军)第三军前指挥官萨基卜・马哈茂金。波斯尼亚和黑塞哥维那法院于 1 月 22 日一审判定他有罪，判处 10 年监禁，罪名是未阻止伊斯兰志愿战斗人员折磨并杀害塞族囚犯。早些时候，波斯尼亚和黑塞哥维那外交部长比塞拉・图尔科维奇(民主行动党)称赞马哈茂金先生是波斯尼亚和黑塞哥维那的卫士，并谴责法院的裁决。

3. 否认灭绝种族

82. 否认斯雷布雷尼察灭绝种族事件、特别是塞族共和国当局的否认，仍然是和解道路上的另一个绊脚石。越来越多人呼吁我动用授权强行颁布一项关于否认灭绝种族的法律，但如果这部法律是经由国内采取措施而得到的成果，将会更有意义，也更有价值。在这方面，我感到遗憾的是，波斯尼亚和黑塞哥维那民族院在 2021 年 4 月 8 日时本有机会以修正波斯尼亚和黑塞哥维那《刑法》的形式审议这一提议，但民族院当时在场的所有克族代表和大多数塞族代表投反对票予以拒绝。

三. 波斯尼亚和黑塞哥维那的国家一级机构

A. 波斯尼亚和黑塞哥维那主席团

83. 波斯尼亚和黑塞哥维那主席团在整个报告所述期间的活跃程度都很低，但仍维持常规礼宾职责，接待政要、大使和代表团，在国外开展正式访问，并共同纪念《和平总框架协定》签署 25 周年。主席团仅举行了 2 次例会，但举行了次数不详的特别电话会议，重点关注 COVID-19 大流行、移民危机、加入欧洲联盟的进程和区域合作问题。主席团在其职权范围内就其他事项作出决定，内容涉及通过报告和信息、缔结和批准国际协定。塞族成员米洛拉德・多迪克先生自 11 月

起按照波斯尼亚和黑塞哥维那主席团三名成员之间每八个月轮值一次的规定，接替波什尼亚克族成员舍菲克·扎费罗维奇(民主行动党)担任主席团主席。

84. 12 月，多迪克先生领导的主席团与俄罗斯联邦外交部长谢尔盖·拉夫罗夫原定的一次会晤暴露了主席团内部的现有分歧，会晤原定于 10 月，但因 COVID-19 措施而推迟。主席团成员扎费罗维奇先生和热利科·科姆希奇(民主阵线)抵制这次会晤，称原因是拉夫罗夫先生在前一天与多迪克先生私下会晤后就波斯尼亚和黑塞哥维那加入北约的愿望以及高级代表办事处的继续驻留问题发表的一番言论。拉夫罗夫先生与波斯尼亚和黑塞哥维那外交部长图尔科维奇女士的会晤按原计划进行。

85. 3 月初，主席团在萨拉热窝机场迎接塞尔维亚总统阿莱克桑达尔·武契奇，正式接受塞尔维亚向联邦捐赠的 5 000 支 COVID-19 疫苗。当月晚些时候，主席团以正式提议者的身份审议了波斯尼亚和黑塞哥维那机构 2021 年预算草案，并决定将其退回波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议重新审议。

86. 4 月，主席团成员科姆希奇先生向布鲁塞尔的欧洲联盟机构发送一份非正式文件，抱怨克罗地亚和塞尔维亚对波斯尼亚和黑塞哥维那内政的干涉程度越来越高。科姆希奇先生进而警告说，俄罗斯联邦对波斯尼亚和黑塞哥维那加入北约之路产生越来越大的威胁，但也提醒注意，欧洲联盟和美国在波斯尼亚和黑塞哥维那的选举改革进程中未能发挥领导作用和协调作用，而且对独立社会民主人士联盟和克族民盟“有求必应，令人担忧”。

B. 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议

87. 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议在整个报告所述期间定期开会，举行了 16 次例会和 17 次紧急会议。部长会议仅通过了一部新法律(《在合理时限内在波斯尼亚和黑塞哥维那法院受审权利保护法》)和对现有立法的三项修正案，经修正的法律包括《公共采购法》(这是欧洲联盟委员会意见中列出的 14 个优先事项之一)、《波斯尼亚和黑塞哥维那法院诉讼法》和《货物税法》。

88. 部长会议在 2020 年工作计划中提出，计划通过 49 部法律，但实际上在这一年，部长会议立法办公室只针对 13 部法律草案发表了意见。事实上，在波斯尼亚和黑塞哥维那本届部长会议和议会的整个任务期内，除预算法案外，只有一项新法律获得全面通过，延续了过去几个任务期立法产出总体不断减少的趋势，但创了新低。这意味着部长会议各部委在提交立法提案方面停滞不前、部长会议在坚持要求各部委履行义务方面领导不力。部长会议未能提出新的立法，这一点一直遭到波斯尼亚和黑塞哥维那议员批评。面对这样的批评，部长会议主席佐兰·泰盖尔蒂亚(独立社会民主人士联盟)在为自己辩解时说，如果没有政治共识，提出注定会失败的法律没有意义。

89. 2 月，部长会议通过了《2021 年波斯尼亚和黑塞哥维那机构预算与国际义务法》草案，并将其提交给国家一级主席团，后者是该法在波斯尼亚和黑塞哥维那议会的正式提出者。由于草案没有编列资金缓解 COVID-19 大流行造成的后果，因此所有来自塞族共和国的部长都投了反对票，部长会议未经协商一致通过了这

份草案。不出所料，主席团将草案退回部长会议，部长会议于 3 月 25 日通过了一份新的草案，这一次编列了资金用于应对大流行病，后再次发交主席团。

90. 由于预算还未得到通过，部长会议通过了关于按照 2020 年国家预算编列的金额临时为国家机构供资以及关于其国际义务的两项决定。关于临时供资的最新决定于 3 月 17 日获得通过，供资时间为 4 月至 6 月这段期间。

91. 3 月，部长会议主席泰盖尔蒂亚先生就免去人权和难民部长米洛什•卢契奇(民主民族联盟)的职务作出决定，并提交波斯尼亚和黑塞哥维那议会批准。免职的直接原因是民主民族联盟脱离塞族共和国执政联盟，而此前作为所谓的塞族共和国塞族配额分配在部长会议中的这个席位，将由独立社会民主人士联盟的一名成员接替。

92. 2 月 24 日，部长会议同意成立北约合作委员会(原名加入北约委员会，为顺应塞族政党反对波斯尼亚和黑塞哥维那加入北约的立场而更名)，设置了与部长会议本身的投票规则类似的规则。加入北约是波斯尼亚和黑塞哥维那《国防法》的组成部分，这一点未曾改变，但对于加入北约仍然缺乏政治共识。

C. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会

93. 波斯尼亚和黑塞哥维那议会大会平均每月开会不到一次，产出极少。波斯尼亚和黑塞哥维那代表院举行了 5 次例会，民族院举行了 4 次例会和 1 次紧急会议。只有 2 项法律获得通过，这 2 项法律是对现行法律的修正案，有 6 项法律被否决。

94. 正如上一节所述，在所有情况下，由于部长会议未能行使提议立法的职能，因此缺乏立法举措。主要政治利益攸关方之间、包括组成国家一级执政联盟的政党之间的持续争端，不能成为议会不通过立法的理由：按照波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》规定，议会的主要责任是通过立法。

95. 两院的议程主要是代表提出的林林总总的倡议、请求和结论，主要来自反对党，但也有一些来自执政联盟，目的是向部长会议施压。部长会议未能提出立法、应对疫情和移民危机，也未能参与满足波斯尼亚和黑塞哥维那获得欧洲联盟候选国地位所需的条件，因而饱受批评。这导致人们多次正式要求撤销整个部长会议并罢免个别部长和副部长，但都没有成功。

96. 2 月，为了加快 COVID-19 疫苗采购工作，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院一致通过了对《公共采购法》和《药品和医疗器械法》的修正案。然而，民族院之后否决了修正案，独立社会民主人士联盟的代表声称修正案毫无必要，坚称塞族共和国当局已在现有法律框架内成功购买了疫苗，联邦当局应予效仿。

四. 波斯尼亚和黑塞哥维那联邦

97. 由于在 2018 年大选后仍未任命新一届联邦政府，上一届政府(2014-2018 年)继续运作，不过由于 2020 年一名部长去世、另一名部长离职，而且没有就他们的继任人选达成任何政治协议，部长人数从 16 名减至 14 名(来自民主行动党、波

斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟和波斯尼亚和黑塞哥维那美好未来联盟)。此外，联邦内政部长阿尔约萨·查姆帕拉 2020 年 9 月退出民主行动党，现为无党派人士，民主行动党地位因此遭到削弱，目前只有 3 名部长来自该党，却有 4 名部长来自该党竞争对手、主要由波什尼亚克族人组成的政党美好未来联盟，有 6 名部长来自波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟。

98. 关于 2018 年大选结果在联邦行政一级没有得到落实一事，2 月份，2018 年当选萨拉热窝州议会议员、之后当选民族院议员的查姆帕拉先生以联邦民族院副议长的身份，要求民族院三个主体民族的核心小组提交各自的联邦主席与副主席候选人。查姆帕拉先生在要求中强调，中央选举委员会在联邦主席和副主席获任命之前，不能依法确认 2018 年大选结果已得到落实。

99. 联邦总理法迪尔·诺瓦利奇(民主行动党)和联邦副总理兼财政部长耶尔卡·米利切维奇(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)自去年年底以来一直遭到刑事起诉，使得这一局面更加复杂。12 月，波斯尼亚和黑塞哥维那法院批准了检察官办公室早些时候对诺瓦利奇先生、米利切维奇女士等人的起诉书，理由是他们参与了 COVID-19 大流行第一波疫情时一桩有争议的采购事件：2020 年 5 月花费 1 000 万可兑换马尔卡采购 100 台呼吸机、300 万可兑换马尔卡采购防护医疗设备，均来自中国。诺瓦利奇先生被控滥用权力、以权谋私、洗钱和伪造文件，而米利切维奇女士则被控玩忽职守。他们和其他被指控的人均提出无罪抗辩。检察官办公室两次提出申请，要求禁止诺瓦利奇先生和米利切维奇女士在 2 月 24 日开始的审判仍在进行期间执行公务，但均遭法院驳回。

100. 此案最近出现新转折。涉事呼吸机在 2020 年 5 月运抵时，联邦危机指挥部医疗专家评估认为不能用于 COVID-19 病例。几个月后，波斯尼亚和黑塞哥维那计量研究所评估认为这批呼吸机质量很高，适用于治疗 COVID-19。然而，2021 年 4 月初，萨拉热窝中心医院的医务人员又声称呼吸机不合适，并称使用这些呼吸机已导致 COVID-19 患者死亡，促使萨拉热窝州检察官办公室启动新调查。

101. 不过，联邦政府继续定期开会，共举行 24 次例会和 26 次紧急会议。然而，联邦议会两院均很少开会，波斯尼亚和黑塞哥维那代表院举行了 5 次例会和 1 次特别会议，民族院则只举行了 2 次例会。立法方面的产出仍然不佳，只通过了 2 部新法律和 4 项对现行法律的修正案。

102. 此外，两院的主席团仍然不完整。本届民族院自首次开会以来，一直没有任命塞族副议长，而波斯尼亚和黑塞哥维那代表院自 2019 年 7 月议会多数派重组以来也一直没有塞族副议长。

A. 未能任命证券委员会成员

103. 3 月 4 日，联邦民族院拒绝对《联邦证券委员会成员任命决定》予以核准。根据联邦《证券委员会法》规定，任命决定最初是由联邦主席查瓦拉(波斯尼亚和黑塞哥维那克族民盟)经副主席梅莉卡·马穆贝戈维奇(民主行动党)和米兰·杜诺维奇(民主阵线)同意后于 2018 年 6 月 24 日作出，并提交联邦议会批准。联邦代表院于 2019 年 12 月 18 日通过了这项决定，但联邦民族院在将近 15 个月后终

于审议这项决定时，最终却未予支持，原因是塞族核心小组对于没有候选人来自塞族人一方表示反对，并且核心小组认为眼下的候选人不具备所需的专业资格和经验。

104. 由于 2018 年任命决定已走到立法程序尽头，现在联邦主席有责任在征得副主席同意后重新启动证券委员会成员的遴选和任命工作，并将新的决定提交联邦议会批准。为此，欧洲联盟特别代表、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国大使及我于 4 月 6 日与联邦主席和副主席会面，敦促他们全面按照《证券委员会法》从速启动进程。对方报告说，空缺通知已于前一周公布，他们在这一进程中的任务将在两个月内完成，之后将再次由联邦议会敲定任命。

105. 同时，证券委员会达不到决策所需法定人数，无法履行其主要职责，因此阻碍了股份公司增资或减资、登记管理层变动和发行股票等活动。因此，联邦的资本市场乃至整个经济都面临严重问题。

B. 萨拉热窝州和图兹拉州政府改组

106. 在 2018 年大选后，以公民参与为导向、人称“四党”(我们的党、人民与正义党、社会民主党、独立波黑名单党)的联盟有大部分代表在萨拉热窝州议会中获得多数席位，领导萨拉热窝州政府，然而在 2020 年年初被民主行动党领导的多数党赶下台。2020 年年底，该联盟再次获得过半数控制权，推翻了由民主行动党主导的萨拉热窝州政府，并于今年 1 月任命了新政府。“四党”在 2020 年地方选举中在萨拉热窝市议会获得多数席位，但却未能保持，因而无法在 4 月份选举他们属意的候选人担任萨拉热窝市长。独立波黑名单党退出联盟后，“四党”只剩“三党”。

107. 同样，图兹拉州议会中由社会民主党领导的联盟在 1 月份推翻了由民主行动党领导的图兹拉州政府。

C. 任命联邦首席检察官

108. 10 月份，高级司法和检察委员会决定将新任联邦首席检察官的任命推迟 60 天。该委员会主席说，这一职位空缺于 2018 年发布，在选定最终人选之前，必须解决联邦关键职位按宪法规定的族裔代表性方面某些两难问题。根据联邦《宪法》，联邦权力架构六个关键职位——总理、代表院议长、民族院议长、宪法法院院长、最高法院院长和首席检察官——的任职者不得有超过两人来自同一个主体民族或来自其他民族集团。

109. 联邦《宪法》的这项条款规定了联邦权力架构中 6 项关键职能的分配，落实工作则要在联邦立法机构选举以及任命总理后进行。然而，由于联邦政府一直在技术性任务授权下运作，高级司法和检察委员会决定在参与联邦首席检察官遴选工作最后阶段之前，先与联邦宪法法院和我的办公室进行协商。我的立场是：只有 2018 年大选后分配的职位可以算在这个配额内，而且联邦《宪法》相关规定的解释与适用必须确保主管机构发挥作用、使其得以履行宪法和法律责任，包括维护各项保障司法机构独立和自治的规定。高级司法和检察委员会基于这一立

场，于 12 月任命穆尼卜·哈利洛维奇为担任联邦检察官办公室首席检察官的最优先人选。

D. 未能通过《林业法》

110. 联邦自 2009 年以来一直没有联邦《林业法》，此法律的通过问题一直没有进展。通过这部法律不仅对林业部门的发展至关重要，而且也是联邦宪法法院在 2009 年就裁定的一项法律义务。联邦政府尝试通过一项法令来解决这一问题。但是联邦宪法法院于 2010 年 3 月裁定，政府以法令的形式监管林业领域，在宪法和法律上都没有依据。法院指示立法机构在 6 个月立法监管林业，但到现在仍未实现。

E. 欧洲人权法院关于联邦内歧视塞族人问题的裁决

111. 12 月 8 日，欧洲人权法院就居住在联邦的塞族人受歧视、无资格竞选波斯尼亚和黑塞哥维那主席团的问题作出裁决。法院对已故的斯韦托扎尔·普达里奇一案作出判决，此人是居住在联邦的塞族人，也是社会民主党的高级官员，在 2018 年未获允许竞选波斯尼亚和黑塞哥维那主席团。普达里奇先生已于 2020 年 3 月去世，当时该案仍在法院待决，但他的遗孀作为继承人告知法院，希望继续审理此案。

112. 法院在判决中回顾了以往关于这一事项的判例，提及*塞迪奇和芬齐诉波斯尼亚和黑塞哥维那案*，特别是*皮拉夫诉波斯尼亚和黑塞哥维那案*，案件涉及居住在塞族共和国的一名波什尼亚克族申请人无资格竞选波斯尼亚和黑塞哥维那主席团。法院在判例中确认，申请人受到了歧视。因此，法院裁定，在普达里奇先生一案中，《保护人权与基本自由公约》第 12 号议定书第 1 条同样遭到违反。

113. 法院在判决中还指出，波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》本身并没有明文规定行使被选举权须符合居住要求，并指出这样的条件是在 2001 年时经由《选举法》提出，法院重申国内法的任何法律规定均不应以不符合《保护人权与基本自由公约》规定的国家义务的方式来解释和适用，特别是如果这么做将与禁止歧视乃至与《公约》所依据的各项原则相抵触。

F. 联邦各州的塞族人根据宪法规定相互平等

114. 高级代表 2002 年做出决定，为执行波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院此前关于各主体民族相互平等的裁决而颁布联邦《宪法》修正案，其中认定联邦三个主体民族一律平等，联邦的官方语言为波斯尼亚语、克罗地亚语、塞尔维亚语，官方文字为拉丁语和西里尔语。各州仍有义务使各自宪法与联邦《宪法》保持一致。联邦宪法法院 2018 年裁定，波萨维纳、黑塞哥维那-涅雷特瓦和西黑塞哥维那等州宪法的若干条款在这方面不符合联邦《宪法》，并命令这些州的议会相应修订各自的宪法。西黑塞哥维那州承认塞族是主体民族，但不承认塞尔维亚语或西里尔文，而波萨维纳州和黑塞哥维那-涅雷特瓦州在这方面则没有采取任何步骤。

115. 联邦宪法法院的裁决得不到执行的情况继续存在。我敦促这些州使各自宪法与联邦《宪法》全面一致，并规定所有三个主体民族享有宪法规定的平等。

G. 直辖市首长和市长四年任期结束

116. 10 月 29 日，我收到联邦直辖市与市联合会的一封信，内容涉及因 2020 年地方选举推迟、联合会的直辖市首长和市长四年任期结束相关问题。由于适用的法律框架没有明确规定联邦内直接选举产生的直辖市首长和市长在四年任期结束后的权利和义务，我发表了一份法律意见，重申了我的办公室的一贯观点，即在此类情况下，且未另有明文规定，原则上应该是当局、至少是行使行政职能的当局在任期结束后继续运作，直到职位有新人选替代。我的法律解释针对否则可能产生严重后果的情况作出了澄清，因而反响良好。

H. 萨拉热窝市长任期届满

117. 3 月 9 日，我收到一封信，信中请我就萨拉热窝市市长在任期结束后到新当选市长上任之日这段时间内的权利和义务发表法律意见。鉴于此事迫在眉睫，我于 3 月 10 日回复了我的法律解释，重申了我早些时候向联邦直辖市与市联合会提供的意见，即：在此类情况下，若并未另有明文规定，应适用公职连续性原则，并据此认为，萨拉热窝市作为地方自治单位，其行政权力的运用和职能的行使在任何时候都必须得到保障。

I. 图兹拉州的危机

118. 2020 年年底，图兹拉州出现危机：两个联盟集团——由民主行动党领导的前多数党和由社会民主党领导的新多数党——之间展开权力斗争，双方无视宪法和法律框架采取了一系列行动和决定。其中，新的多数党试图召集并举行一次“平行议会会议”以罢免图兹拉州议会领导层和图兹拉州政府，政府则宣布紧急状态，接管议会决策权，并通过 2021 年预算等。为防止危机升级并造成深远影响，在两个集团多次提出请求后，我于 1 月 8 日致函图兹拉州政府和议会领导人和成员，就双方采取的行动和决定提出我的法律解释，同时提供途径打破僵局。因此，1 月 15 日，图兹拉州议会举行了一次会议，在宪法和法律框架内让两个集团和平交接了权力并通过了恢复职能的关键决定。

五. 塞族共和国

119. 独立社会民主人士联盟继续领导塞族共和国执政联盟，但是，独立社会民主人士联盟与长期参加执政联盟的政党——民主民族联盟的新领导层不和，致使民主民族联盟于 11 月退出执政联盟。随着民主民族联盟离开，执政多数派在塞族共和国国民议会的席位减至三分之二以下，而要支持波斯尼亚和黑塞哥维那主席团塞族成员提出的否决，除其他条件外，这一比例不能低于三分之二。此外，塞族共和国政府中一名民主民族联盟部长已被执政联盟首领——独立社会民主人士联盟的一名候选人取代。

120. 尽管如此，塞族共和国政府在整个期间定期开会，举行了 26 次会议；塞族共和国国民议会举行了三次常会和两次特别会议。

121. 独立社会民主人士联盟在党魁多迪克先生的推动下，于 2 月和 3 月在塞族共和国国民议会中发起关于高级代表办事处的讨论。这两次会议的结果是，国民议会通过了结论，质疑高级代表的权限和高级代表所作决定的有效性，质疑《和平总框架协定》的关键方面，包括根据附件 1-A 驻扎的国际军事部队。

122. 塞族共和国国民议会的结论与多迪克先生、塞族共和国总统茨维亚诺维奇和塞族共和国总理维斯科维奇(二者均属独立社会民主人士联盟)、其他主要的执政多数派政治人士过去几年频繁发表的公开言论一脉相承。独立社会民主人士联盟还公开寻求以全民投票的方式通过一部新的塞族共和国宪法，由此撤销塞族共和国民族委员会，该委员会系根据现行塞族共和国《宪法》而设，旨在保护实体中各主体民族的重要利益。

123. 独立社会民主人士联盟虽在 11 月 15 日地方选举中取得全面胜利，但在塞族共和国两个最大城市——巴尼亚卢卡和比耶利纳的市长竞选中输给了反对派候选人，重要的是，巴尼亚卢卡事实上为实体首都，独立社会民主人士联盟候选人曾长期担任市长一职。

A. 大卫·德拉吉切维奇案

124. 巴尼亚卢卡新任市长德拉什科·斯塔尼武科维奇(民主进步党)及行政当局发起反腐运动，注重公民自由、特别是集会自由，允许“为大卫伸张正义”活动人士在市中心自由抗议。2018 年 3 月，巴尼亚卢卡学生大卫·德拉吉切维奇莫名丧生。死因始终不明。三年来，活动人士一直就此事举行抗议活动，却逐渐被塞族共和国当局挤出公众视野，并受到塞族共和国当局骚扰。塞族共和国内政部仍拒绝给抗议者发放许可，但目前警方没有干涉市中心的抗议活动。这至少应部分归功于该市新一届行政当局的态度。

125. 可能由于抗议越来越引人注目，波斯尼亚和黑塞哥维那检察官办公室于 2 月要求巴尼亚卢卡检察官办公室(未就案件签发起诉书)移交德拉吉切维奇案卷宗，卷宗于 3 月移交。早就应该给大卫的父母一个交代。

B. 对塞族共和国内政部长提起的刑事诉讼

126. 3 月 26 日，巴尼亚卢卡地区检察官对塞族共和国内政部长德拉甘·卢卡奇(独立社会民主人士联盟)提起刑事诉讼，指控其于 2019 年 12 月塞族共和国国民议会开会期间，对时任议员德拉什科·斯塔尼武科维奇造成人身伤害，危及安全，构成刑事犯罪。据称，卢卡奇先生在会议期间猛击斯塔尼武科维奇先生面部。要审理此案，巴尼亚卢卡初级法院必须确认起诉。

C. 斯雷布雷尼察

127. 2020 年 11 月斯雷布雷尼察地方选举前，有大规模选民登记活动。与前几个周期一样，当地政治行为体按族裔结合，每方支持一位联合市长候选人。塞族和波什尼亚克族政治集团均为斯雷布雷尼察的支持者进行选民登记提供了便利，使之能够投票，但每个集团均指责对方试图搞选举欺诈。因此，斯雷布雷尼察的选民登记册里面满是住在塞尔维亚的塞族选民和住在联邦的波什尼亚克族选民。

128. 由于在斯雷布雷尼察选举日之前和当天有许多关于涉嫌欺诈行为的举报和指控，中央选举委员会推迟确认选举结果，最终宣告 28 个投票站中 26 个的结果无效，宣布将在 2021 年 2 月 21 日重新选举。波什尼亚克/亲波斯尼亚联盟——“我家地址是斯雷布雷尼察”在此过程中多次提出申诉，声称塞族方面实施欺诈、中央选举委员会违反程序。申诉被驳回后，“我家地址是斯雷布雷尼察”转而抵制重新选举。

129. 抵制在某些方面取得成功，减少了重新选举中波什尼亚克族选民的投票率，但也如预料，导致结果不佳、波什尼亚克族在斯雷布雷尼察市机构的参与程度降低。即使抵制重新选举，根据经确认的 11 月 15 日选举结果，波什尼亚克族仍然赢得了斯雷布雷尼察市议会 21 个席位中的 6 个。一些联盟代表呼吁予以拒绝，但“我家地址是斯雷布雷尼察”联盟最后接受席位，以参与市政决策。

130. 3 月后期，波什尼亚克族代表退出斯雷布雷尼察市议会首次会议，原因是未就市议会秘书的任命达成一致。不过，4 月中旬，波什尼亚克族和塞族集团签署联盟协议，确定了职位的分配，最终开完了首次会议。旋即，从该协议中获益最多的两个政党——独立社会民主人士联盟和民主行动党——受到其他政党的抨击。截至报告所述期间结束时，联盟协议仍然有效。

D. 不与高级代表合作

131. 塞族共和国政府延续了 17 年以来的做法，仍断然拒绝按照《和平总框架协定》第九条和附件 10 的规定，向我的办事处提供查阅正式资料和文件的权限，根据规定，波斯尼亚和黑塞哥维那所有当局有义务与高级代表充分合作。和平执行理事会指导委员会一再呼吁塞族共和国当局履行这方面的义务，但迄今没有产生任何影响。

E. 萨拉热窝塞族人所受苦难问题委员会

132. 4 月 13 日，1991 年至 1995 年萨拉热窝塞族人所受苦难问题独立国际委员会发布了 2020 年 10 月敲定的最后报告。塞族共和国政府于 2019 年 2 月任命了该委员会的六名成员。

133. 根据报告概述的一般性结论，据报萨拉热窝有 800 名塞族人失踪，260 人仍无下落。撰写者指出数字可能更高，还指出有的家庭全员失踪，失踪情况无人报告。

134. 报告共七章，除去关于萨拉热窝塞族人民的一章，其他几章专门讲述波斯尼亚和黑塞哥维那在奥斯曼帝国和奥匈帝国、南斯拉夫王国、二战和二战后的历史，以及激进的伊斯兰主义者在波斯尼亚和黑塞哥维那冲突中扮演的角色。

六. 公共安全和执法，包括情报部门改革

135. 在报告所述期间，对警务进行不当政治干涉的做法没有减少。

136. 2020 年 10 月，布尔奇科特区议会在紧急程序中通过了对《布尔奇科警察法》的重大修改。这些修改被认定为破坏了当前据以任命警察局长、副警察局长和独立委员会成员的透明、择优和公开竞争程序和规则。另外，所作修改未经既定法律程序扩大了上述职位的任务授权，并且在一些情况下似乎违反了《布尔奇科特区规约》。布尔奇科地区监督员凭借高级代表办事处、美国大使馆、欧洲安全与合作组织(欧安组织)和欧洲联盟代表团的技术支持，向布尔奇科当局指出不足之处，同时还强调所作修改与特区采用的新改革方法不一致。随后，当局起草了法律，待 4 月底提交布尔奇科特区议会，以废除 10 月通过的修改，使《布尔奇科警察法》恢复到原先的状态。

137. 10 月，联邦政府(2018 年以来依据技术性授权运作)通过了一项长期搁置的联邦《警官法》更新。其后的分析显示，除其他外，一个新的条文规定，联邦警察署长和联邦副警察署长不能来自同一主体民族，这与高级代表办事处 2017 年 7 月认可的法律草案有差异。2020 年 12 月，因联邦一级警察工会反对，联邦政府从议会程序中撤回了这项法律。

138. 12 月，泽尼察-多博伊州议会通过《泽尼察-多博伊内部事务法》修正案，这致使加强警察独立性和问责制所需的单独警察预算再次推迟执行，尽管我本人和美国大使在议会举行会议前发联名信表示强烈反对。自 2017 年相关规定通过以来，单独警察预算一直没有落地实施。

139. 3 月，泽尼察-多博伊州议会一位代表根据快速程序，提出《泽尼察-多博伊州内部事务法法》拟议修正案。该拟议修正案将严重破坏警察的专业性，在专业警务工作中引入政治干预。美国大使和我联名发信，要求撤回修正案，交由专家机构进一步审议。

140. 1 月，萨拉热窝州新的执政多数派公开发布了活动计划，其中要求充分执行萨拉热窝州议会在 2020 年 6 月通过的“萨拉热窝倡议”。“倡议”包括深入改革州公共安全安排，为此撤销萨拉热窝州内政部，但是保留萨拉热窝州警察署。1 月，美国大使和我联名发信给萨拉热窝州当局，强调了落实“萨拉热窝倡议”的重要性。

141. 波萨维纳州当局未能按照 2007 年安全理事会主席关于前联合国国际警察工作队拒绝认证警察人员一事信函的规定，在相关警察法中增列必要条款，尽管该州当局一再作出保证。

142. 有争议的警务管理人员和独立委员会的任免仍是对警务进行不当政治干涉的主要迹象。

143. 黑塞哥维那-涅雷特瓦州当局尚未任命新的独立委员会、警务专员、公共投诉局或警察委员会。该州自 2018 年 10 月以来一直没有经正式任命的警务专员，自 2017 年 3 月以来也没有正常运作的独立委员会。

144. 联邦独立委员会在 2019 年 4 月完成了联邦警署署长的甄选程序，但是联邦政府仍未任命出任这一职位的人员。2 月，联邦内政部长把委员会选拔的排名最前的候选人转给联邦政府，在媒体上引发争议。3 月，联邦代表院安全委员会要求撤销任命程序，重新发布空缺公告。安全委员会并无选拔和任命方面的职能。

145. 2 月，图兹拉州政府在图兹拉州市法院判决 2020 年 1 月解雇杰瓦德•科曼不合法之后，恢复了科曼先生的警察局长职位。科曼先生官复原职之前，高级代表办事处和美国大使馆批评指出，将其解雇是对专业警务工作的不当政治干预。

146. 12 月，西黑塞哥维那州议会任命了新的独立委员会；2 月，波斯尼亚和黑塞哥维那议会任命了新的独立委员会，负责监督国家调查保护局、边境警察局和警务协调局局长的工作。上届委员会的任务已于 2018 年 3 月到期。

147. 波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议尚未任命波斯尼亚和黑塞哥维那情报安全局下任局长。现任局长(依据技术性授权履行职务)的任期于 2019 年 11 月届满。

148. 3 月，欧洲联盟代表团、欧洲委员会和欧安组织的负责人以及荷兰、瑞典、联合王国和美国大使与我一起向波斯尼亚和黑塞哥维那所有内政部长发联名信，鼓励他们启动程序，争取在各自管辖区域内推动关于人民享有和平集会自由的立法，为此采用 2020 年 7 月通过的布尔奇科特区新《和平集会法》的模式，因为它符合欧洲和国际人权标准。

七. 经济

149. COVID-19 大流行严重扰乱了波斯尼亚和黑塞哥维那经济。波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议经济规划局在 2021 年 2 月《2020 年 1 月至 10 月宏观经济指标报告》中指出，与 2019 年同期相比，波斯尼亚和黑塞哥维那 2020 年上半年的国内生产总值(国内总产值)缩水 3.7%，关于 2020 年国内生产总值的降幅，基金组织和世界银行给出的预测分别为 5.5%和 3.2%。这一时期的工业生产减少了 7.5%，出口和进口分别下降了 8.5%和 13.4%。从全年来看，波斯尼亚和黑塞哥维那出现通货紧缩。2020 年价格水平比上年低 1.6%。

150. 根据波斯尼亚和黑塞哥维那统计局数据，12 月波斯尼亚和黑塞哥维那的就业人数为 813 942 人，比 2019 年 12 月少 2%。同时，失业人数为 413 627 人，比上年多 2.9%。12 月的登记失业率为 33.7%。失业青年在失业总人数中所占比例估计为 60%。目前，领取养老金人数共计 699 121 人，增加 1.7%。

151. 平均净工资为 988 可兑换马尔卡，平均养老金为 415 可兑换马尔卡，仍大大低于四口之家的一篮子商品平均价格(1 998 可兑换马尔卡)，说明就算收入稳定也难收支平衡，养老金领取数额最低者尤是如此。COVID-19 大流行进一步加剧了波斯尼亚和黑塞哥维那的贫困程度。世界银行在题为《COVID-19 的经济和社

会影响》的报告中预测，可能有 35 000 至 85 000 人陷于贫困，取决于这场危机是持续一个季度还是两个季度。在大流行病暴发前，波斯尼亚和黑塞哥维那的贫困人数为 600 000 至 700 000 人，现在估计为 800 000 人。

152. 腐败情况也呈现出恶化趋势。透明国际 2020 年清廉指数显示，波斯尼亚和黑塞哥维那在 180 个国家中排名第 111 位，与 2019 年相比下降了 10 个位次，远低于波斯尼亚和黑塞哥维那邻国的排名(克罗地亚排在第 63 位，黑山排在第 67 位，塞尔维亚排在第 94 位)。在大流行病暴发期间，波斯尼亚和黑塞哥维那出现了许多侵犯人权和劳工权利行为、经济援助分配歧视现象，以及涉嫌非法采购医疗设备事件。

153. COVID-19 大流行也对外国直接投资产生了负面影响。初步估计显示 2020 年降幅达 10%以上，预测 2021 年会进一步减少 5%至 10%。考虑到 2020 年降幅系对比 2019 年计算得出，而 2019 年外国直接投资疲弱，共计 6.99 亿可兑换马尔卡，比 2018 年少 26.6%，因此上述估计特别令人担忧。

154. 在此情况下，标准普尔评级服务公司 3 月份确认的波斯尼亚和黑塞哥维那信用评级(B 级，展望为稳定)是一个积极的消息。同样，虽说商业银行部门的利润在 2020 年缩水近 40%，但仍被评为总体上稳定、有流动性。

A. 财政问题

155. COVID-19 大流行未打乱债务偿还或每月定期预算支付，主要是因为有持续的间接税收流入和国内借款。间接税仍是各级政府的关键收入来源，因而也是保持各级政府预算稳定的支柱，但流入量已显著减少。自 2009 年全球金融危机以来，波斯尼亚和黑塞哥维那间接税务局首次出现间接税收入减少的情况。2020 年，总征收额为 72.3 亿可兑换马尔卡，比 2019 年减少 9.5%。

156. 在本报告所述期间，国内借款虽说有助于保持预算稳定，主要在实体层面，但也导致国家整体负债累累。据波斯尼亚和黑塞哥维那财政部信息，到 2020 年底，波斯尼亚和黑塞哥维那整体公共债务共计 121 亿可兑换马尔卡，其中 71.3%为外债，28.7%为内债。联邦债务所占比例为 51.1%，塞族共和国债务所占比例为 47.9%。与 2019 年相比，2020 年底波斯尼亚和黑塞哥维那整体公共债务上升了 8.5%，其中，外债增加 6.4%，内债增加 14%。

157. 在本报告所述期间，波斯尼亚和黑塞哥维那没有获得国际预算支持。对于新的三年期基金组织中期贷款机制方案，没有达成一致。其中一个原因是，塞族共和国当局仍然反对被认为能加强国家能力和机构的改革，此类改革在基金组织挑出的两个领域最为明显：促进单一经济空间和加强金融稳定。二者对波斯尼亚和黑塞哥维那增强抵御经济和(或)金融危机的能力、加速发展、实现加入欧洲联盟的愿望都必不可少。

158. 塞族共和国当局反对的还包括高效打击洗钱和资助恐怖主义行为所需的改革。塞族共和国坚持对于上述事项所持观点，中期贷款机制原始方案里面的其他措施后来也缺乏进展(除其他外，包括：国家当局未能确保及时通过 2021 年国家

预算；联邦当局未能任命新的证券委员会)，表明波斯尼亚和黑塞哥维那与基金组织迅速达成协议的前景渺茫。

159. 关于 2021 年预算进程，国家机构和联邦州乌纳-萨纳的运转仍靠临时筹资，但两个实体和其他九个州的 2021 年预算均已到位。

160. 不在 12 月 31 日最后期限前通过次年国家预算已成常态，国家机构因此而被迫从 1 月 1 日起临时筹资。人们期望 2021 年预算在 2021 年第一季度结束前通过，但这未能实现，因为波斯尼亚和黑塞哥维那主席团于 3 月 11 日拒绝支持早先在波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议中以多数票通过的预算草案。波斯尼亚和黑塞哥维那主席团反对预算草案未为减轻 COVID-19 大流行的后果划拨资金，因此无视所有其他备选方案而指示从计划用来调整雇员工资基数、使之回到 2012 年水平的款项中提取资金留作此用。此类调整虽说仍不能使工资基数高于 2009 年水平，但对缩小国家级别工资与国家以下级别的机构所开工资之间存在的差距、弥补国家机构的能力缺陷、支持国家机构运转十分关键。然而，政党的盘算占了上风。国家机构雇员，包括波斯尼亚和黑塞哥维那安全部门雇员对此表示谴责，继而雇员举行抗议并威胁罢工。3 月 25 日，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议一致通过了新的 2021 年预算草案，金额 18.7 亿可兑换马尔卡，其中 2 170 万可兑换马尔卡用于减轻大流行病的后果。草案仍待波斯尼亚和黑塞哥维那主席团审议。尽管以临时筹资为基础，国家机构的资金仍可持续维持至 6 月 30 号。

161. 2021 年联邦预算于 12 月 29 日由联邦代表院通过，1 月 11 日由联邦民族院通过。预算金额为 54.8 亿可兑换马尔卡，比重新平衡的 2020 年预算少 0.5%。国内总收入预计为 40 亿可兑换马尔卡，增加 6%，除其他外包括间接税收 14.4 亿可兑换马尔卡(与 2020 年基本持平)、养老金缴款收入 19.9 亿可兑换马尔卡(增加 13%)和非税收收入 4.991 亿可兑换马尔卡(减少 1%)。预算显示赤字为 13.6 亿可兑换马尔卡，比重新平衡的 2020 年预算少 1%，由短期国内借款(4.1 亿可兑换马尔卡)、长期国内借款(2.1 亿可兑换马尔卡)、通过国家获得的贷款(6.409 亿可兑换马尔卡)和金融资产收入(1 亿可兑换马尔卡)来填补。关于支出，预算预测除其他外包括工资总额 2.52 亿可兑换马尔卡(增加 5%)、材料和服务支出 1.078 亿可兑换马尔卡(减少 10%)、经常性转移支付 36.7 亿可兑换马尔卡(减少 5%)，其中含有用于社会福利和退伍军人的转移支付、养老基金、用来稳定经济的转移支付以及对于下级政府的转移支付。2021 年联邦偿债共计 10 亿可兑换马尔卡(增长 8%)，其中偿还外债为 4.863 亿可兑换马尔卡。

162. 12 月，塞族共和国国民议会通过了对 2020 年塞族共和国预算的第二次重新平衡。原预算根据 2020 年国内生产总值增长达到 3.5%的这一估计，预测有 2 000 万可兑换马尔卡的预算盈余，但是因为 COVID-19 大流行，预算经过重新平衡后，预测有 3.94 亿可兑换马尔卡的赤字。预算赤字通过基金组织的快速融资工具和额外从当地资本市场举借的款项来填补，金额分别为 2.44 亿和 1.57 亿可兑换马尔卡。由于这一大流行病，塞族共和国政府在 2020 年的借款增加了一倍多，从 3.15 亿可兑换马尔卡增至 7.16 亿可兑换马尔卡。

163. 12 月 17 日，塞族共和国国民议会通过了 2021 年塞族共和国预算。金额为 38 亿可兑换马尔卡，比重新平衡的 2020 年预算多 4%。一半以上的预算资金计划用于支付养老金和公务员工资。预算主要受益部门是教育部、劳动和退伍军人部以及内政部。为满足预算需求，2021 年预算预测会通过长期借款筹措 8.34 亿可兑换马尔卡、通过短期借款筹措 2.24 亿可兑换马尔卡。

164. 关于长期借款，来源有本地和外国资本市场，还有国际金融机构；关于短期借款，计划采用的方式是在本地资本市场发行国债。在同一会议上，塞族共和国国民议会通过了 2021-2023 年经济改革方案，预测年经济增长率在 2.6%至 3.2%之间。该方案还预测借款将达到 31 亿可兑换马尔卡。无论预算、还是改革方案，重点都在于减轻 COVID-19 大流行在塞族共和国造成的负面影响。

165. 实体层面出现财政挑战，主要是因为仍未就基金组织的中期贷款机制方案达成一致，国内收入情况不理想和(或)对于政府证券缺乏兴趣。实体层面财政稳定性恶化，主要反映于预算支付暂停或延迟，会对整体政治稳定造成严重风险，因为这势必导致实体间和实体内发生纠纷，导致人们质疑国家机构和权限，尤其是从实体移交国家的权限。

B. 国际义务

166. 一个由欧盟和东南欧邻国组成的国际组织——能源共同体部长理事会于 12 月 17 日召开第 18 届会议后，暂停了波斯尼亚和黑塞哥维那根据《能源共同体条约》享有的若干权利，特别是波斯尼亚和黑塞哥维那参与预算和执行事务相关决策的权利。理事会之所以作出这一决定，是因为波斯尼亚和黑塞哥维那一直未能遵守第二次能源一揽子计划对天然气部门的要求、关于燃料中硫磺含量的指令、第三次能源一揽子计划对电力和天然气部门的要求。暂停期限为两年，除非波斯尼亚和黑塞哥维那纠正违规行为。2015 年，波斯尼亚和黑塞哥维那由于没有遵守《能源条约》对天然气部门的要求，首次受到能源共同体的制裁。之后一直如此。违规行为始终得不到解决，其根源在于长期以来实体对国家层面就天然气部门各方面实施监管存在争议，受此阻碍，国家层面的法律仍然无法获得必要通过。

167. 波斯尼亚和黑塞哥维那电力传输公司管理层成员和管理委员会成员的任期已于三年前届满。管理委员会由来自联邦的四位成员(两位克族成员；两位波什尼亚克族成员)和来自塞族共和国的三位成员组成，一律要经过波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议确认。12 月，联邦政府提名两位克族成员和两位波什尼亚克族成员进入波斯尼亚和黑塞哥维那电力传输公司管理委员会。但是，波斯尼亚和黑塞哥维那部长会议于 12 月 29 日决定不进行部分任命，邀请塞族共和国也提名三位成员，以便公司管理委员会全体成员同时得到确认。任命一事再拖下去，针对与公司乃至整个电力传输部门相关的问题进行决策也可能会难上加难。这也可能成为重新对公司提出质疑的借口。公司系依照波斯尼亚和黑塞哥维那议会 2004 年通过的波斯尼亚和黑塞哥维那《电力传输公司成立法》成立。此前，两个实体根据波斯尼亚和黑塞哥维那《宪法》第三(5)(b)条就成立电力传输公司和独立系统运营企业一事于 2003 年 6 月缔结了协议。

168. 塞族共和国在 2016 年和 2017 年单方面停止向波斯尼亚和黑塞哥维那公共铁路公司缴款，公司因此失去的资金相当于塞族共和国一个年度的缴款数额。之后，联邦希望抹平两个实体支付给公司的款项存在的差额，决定不在 2020 年联邦预算中为公司提供资金。2020 年塞族共和国预算开列了对公司的拨款，但该实体再次停止付款，到 2021 年第一季度才将剩余 40%的预算金额转入。同时，塞族共和国尚未安排在 2021 年对公司进行充分的实体转移支付，联邦政府则在 4 月 1 日的会议上才为公司留出了充足的资金。资金不确定对公司的可持续性构成风险，而公司是根据《和平总框架协定》附件 9 设立的唯一一个国家级企业。而且，这有损唯一一个为通过协调一致方法重建铁路线路而建立的机制，而该机制对两个实体的铁路公司、对波斯尼亚和黑塞哥维那所有公民、对国家经济都有好处。

八. 难民和流离失所者回返

169. 难民和流离失所者返回原籍地，是《和平总框架协定》附件 7 所保障的一项权利，要求各级当局在各自辖区内营造有利于自愿回返、有利于回返人员融入社区的政治和社会经济环境。

170. 本报告其他部分提到的分裂言论以及与回返有关且长期得不到解决的普遍问题，对回返产生了负面影响。因此，尽管塞族共和国兹沃尔尼克附近 Liplje 村的波什尼亚克族儿童已于去年 10 月重返课堂，塞族共和国教育中波斯尼亚语的官方名称问题仍未解决。

171. 美化战犯、宣传与历史事件有关的有争议说法，这仍然是公开的挑衅来源。尽管肯定会有争议，且法院正在审理拉夫纳戈拉切特尼克运动于 2019 年 3 月在维舍格勒地区集会期间煽动仇恨案，塞族共和国比耶利纳市地方议会仍于 2021 年 2 月支持在市中心广场为二战期间切特尼克指挥官德拉查•米哈伊洛维奇立一座半身像。

172. 在这方面，波斯尼亚和黑塞哥维那各地都有以二战纳粹合作者和支持者命名的街道、广场和公共建筑，包括学校，还有纪念被定罪战犯的标志和牌匾，这不仅是对少数民族包括回返人员的恐吓，也是一股历史修正主义潮流，不仅违背了欧洲的基本价值观，也违背了人类的基本尊严。

173. 宗教遗产地也成为肆意攻击的目标。2 月 18 日，塞族共和国富查列入联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)世界遗产名录的 Aladza 清真寺遭到破坏，可能系枪击所致。事件正在调查中。

九. 媒体动态

174. 公共广播系统仍被严重政治化。多年来，由于相关法律的实施受阻，广播电视税联合征收制度被弃，事实上形成了三个完全分立且相互竞争的公共广播公司。关于广播公司理事会成员的任命，要么像塞族共和国广播公司——塞族共和国广播电视台那样，完全由相关议会掌握，为议会多数派服务，要么像波斯尼亚

和黑塞哥维那广播电视台和联邦广播电视台那样，受到反对拟议候选人的任命当局阻挠。2 月 11 日，由于波斯尼亚和黑塞哥维那议会未能从波斯尼亚和黑塞哥维那传播管理局理事会 1 月 4 日提交的名单中任命新的理事，波斯尼亚和黑塞哥维那传播管理局理事会决定重新发布关于波斯尼亚和黑塞哥维那广播电视台理事会所有四个成员职位空缺的广告。联邦议会方面不常活动，联邦广播电视台理事会四位成员中仅有一位仍在工作，且其任期早在七年前就已届满。

175. 对记者进行攻击、给记者施加压力，这继续对不受阻碍地进行报道构成威胁。波斯尼亚和黑塞哥维那记者联盟的自由媒体帮助热线是一个地方项目，为记者工作提供支持和协助。在本报告所述期间，自由媒体帮助热线登记了 23 起侵犯记者权利案件和 25 起侵犯自由媒体案件，包括身体攻击、政治压力、不同类型的威胁和言语攻击。此外，性别暴力和针对女记者实施的攻击事件也越来越多。

176. 波斯尼亚和黑塞哥维那新闻委员会属于印刷和网络媒体自我监管机构，其登记的案件、特别是对门户网站上的评论提出的投诉明显增多。2021 年至今，委员会已登记了 135 起此类案件和 89 宗对印刷媒体上的报道提出的投诉。最近有个趋势令人担忧，就是在线媒体门户网站遭到精心策划的网络攻击，它们缺乏防止或抵御此类攻击的装备。波斯尼亚和黑塞哥维那境内的国际组织对这些攻击表示谴责，呼吁波斯尼亚和黑塞哥维那有关当局加强自身网络，加强发现、制止和调查所有攻击媒体网站行为的能力。

177. 提供公共广播服务所需的模拟广播许可证已于去年 4 月到期，但是公共广播公司既没有履行义务，建立联合法律实体以实现数字化，也没有购置走向数字化所需的设备。波斯尼亚和黑塞哥维那传播管理局把公共广播服务节目的许可证又延长了 5 年，规定一旦接到干扰举报，便关停所有干扰波斯尼亚和黑塞哥维那境内境外数字无线电频谱的发射器。

178. 商业广播公司的模拟广播许可证将于 2021 年 12 月到期。这些广播公司宣布要向数字平台 Multiplex C 转移。Multiplex C 系波斯尼亚和黑塞哥维那传播管理局应商业广播公司的要求而推出和批准。

179. 2 月 4 日，波斯尼亚和黑塞哥维那议会通过了波斯尼亚和黑塞哥维那机构审计局发布的关于波斯尼亚和黑塞哥维那电视信号数字化的效应的审计报告，指示主管此事的波斯尼亚和黑塞哥维那交通通讯部落实审计师的建议。具体而言，要求主管部委确定活动计划，列明完成波斯尼亚和黑塞哥维那数字化进程的最后期限和有待采取的步骤。

十. 欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团

180. 欧洲联盟驻波斯尼亚和黑塞哥维那军事特派团继续执行执勤任务，在支持波斯尼亚和黑塞哥维那努力维持安全和有保障的环境方面发挥着至关重要的作用。这有助于高级代表办事处和其他国际组织完成各自任务。欧盟部队在当地的存在，包括其联络和观察小组，无疑促进了稳定和安全，提供了一个潜在安全问题早期预警系统，这在当前动荡的政治环境中尤其关键。

十一. 高级代表办事处的未来

181. 重要的是，有关波斯尼亚和黑塞哥维那的政策考虑必须成为评估高级代表办事处所需资源的基础。如本报告所示，要推动该国取得进展，还有相当多的工作要做。高级代表办事处继续负责任地精简运作。在 2002 年顶峰时期，高级代表办事处的预算为 2 500 万欧元，工作人员约 700 人，而目前预算为 530 万欧元，工作人员仅有 89 人。

182. 在我作为任务负责人的任期内，预算削减了 53%，工作人员减少了 58%以上。然而，尽管办事处的人员和资金大幅削减，但任务大体未变。由于预算逐渐削减，因此在不削弱核心专长和能力的情况下进一步减少费用的难度与日俱增。鉴于种种挑战，高级代表办事处必须保留有效能力，以减轻危及稳定的风险，推动取得不可逆转的进展。高级代表办事处的运作依靠人力资本、机构记忆、专门知识和持久的联系网络，因此减员给办事处带来的风险更大。削减财政资源只会雪上加霜。

十二. 提交报告时间表

183. 安全理事会第 1031(1995)号决议规定高级代表定期向秘书长提交报告，由秘书长转交安理会。本报告系按照这一惯例提交。秘书长或任何安理会成员如需补充信息或澄清，我随时愿意提供。计划在 2021 年 10 月向秘书长提交下次定期报告。